

Nitsch, Heike; Osterburg, Bernhard

Working Paper

Cross Compliance (CC) in der EU und Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) in der Schweiz: Eine vergleichende Analyse

Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie, No. 07/2005

Provided in Cooperation with:

Johann Heinrich von Thünen Institute, Federal Research Institute for Rural Areas, Forestry and Fisheries

Suggested Citation: Nitsch, Heike; Osterburg, Bernhard (2005) : Cross Compliance (CC) in der EU und Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) in der Schweiz: Eine vergleichende Analyse, Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie, No. 07/2005, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig,
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:253-200909-zi038714-9>

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/39370>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Cross Compliance (CC) in der EU und Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) in der Schweiz – eine vergleichende Analyse

Heike Nitsch

Bernhard Osterburg

**Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie
07/2005**

Braunschweig, im November 2005

Heike Nitsch, heike.nitsch@fal.de, Tel. 0531/596-5234,
Bernhard Osterburg, bernhard.osterburg@fal.de Tel. 0531/596-5211
Institut für Ländliche Räume, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL),
Bundesallee 50, 38116 Braunschweig. www.lr.fal.de

Inhaltsverzeichnis	Seite
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
Kartenverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
Zusammenfassung	1
Summary	15
1 Einführung und Fragestellung	29
2 Cross Compliance in der EU	31
2.1 Agrarpolitik der EU	31
2.2 Die EU-Agrarreform 2003	36
2.2.1 Grundsätze und wichtige Elemente	36
2.2.2 Einordnung von CC in das Gesamtkonzept für Agrarumwelt- und Tierschutzpolitiken	43
2.2.3 CC-Anforderungen	47
3 Der ÖLN in der Schweiz	53
3.1 Die Schweizer Agrarpolitik und der ÖLN	53
3.1.1 Entwicklung und Zielsetzungen	53
3.1.2 Direktzahlungen in der Schweiz	54
3.1.3 Einordnung des ÖLN in das System von Agrarumwelt-Instrumenten	56
3.2 Anforderungen und Vollzug des ÖLN	58
4 Vergleich der Vorgaben der EU zu CC und dem ÖLN der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung von Deutschland und Österreich	63
4.1 Konzept und Grundlagen	63
4.2 Einzuhaltende Standards für EU-CC und dem ÖLN in der Schweiz	68
4.2.1 Bestehende rechtliche Vorgaben	69
4.2.2 Über rechtliche Regelungen hinausgehende Standards	75
4.3 Kontrolle der Auflagen und Sanktionen	81
4.4 Landwirtschaftliche Betriebsberatung	85

5 Diskussion	87
5.1 Welche Ziele werden mit CC bzw. mit dem ÖLN erreicht?	87
5.2 Inwieweit sind CC und ÖLN kompatibel?	90
Quellenverzeichnis	97
Anhang 1	99
Anhang 2	103

Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 1: Die zwei Säulen der EU-Agrarpolitik	31
Abbildung 2: Finanzierungsstruktur in der 2. Säule am Beispiel Deutschlands	33
Abbildung 3: Übersicht zur Aufteilung der Zahlungsansprüche nach flächenbezogenen Bestandteilen für Acker und Dauergrünland sowie betriebsindividuellem Betrag in Deutschland	39
 Tabellenverzeichnis	
Tabelle 1: Elemente der EU-Agrarreform 2003 in der 1. Säule	37
Tabelle 2: Zentrale gesetzliche Regelungen der EU zur Verknüpfung von Umweltstandards und Förderrecht und wichtige Inhalte	41
Tabelle 3: Definitionen von Umweltstandards und ihre rechtlichen Grundlagen	44
Tabelle 4: Elemente des ökologischen Ausgleichs mit und ohne Beiträge	58
Tabelle 5: Abzug von allgemeinen Direktzahlungen lt. Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie	61
Tabelle 6: Vergleich der Buchführungsergebnisse landwirtschaftlicher Betriebe in Deutschland und Schweiz	65
Tabelle 7: Vergleich wichtiger Elemente der Agrarpolitik der EU und der Schweiz	68
Tabelle 8: Cross Compliance-relevante Standards aus bestehenden EU-Gesetzen und jeweilige vergleichbare relevante Regelungen in der Schweiz	70
Tabelle 9: Vergleich von EU-Vorgaben für den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ und zum Erhalt von Dauergrünland mit entsprechenden Standards des ÖLN, bzw. gesetzlich festgelegter Standards, die eine Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen sind	76
Tabelle 10: Durchführung der Kontrollen zur Einhaltung der Anforderungen von CC und ÖLN	82
Tabelle 11: Prämienabzüge bei Verstößen gegen CC bzw. den ÖLN	84
 Kartenverzeichnis	
Karte 1: Flächenstilllegung (konjunkturell und freiwillig, ohne Anbau nachwachsender Rohstoffe) in Prozent der mit Getreide, Ölsaaten, Hülsenfrüchten und Silomais bestellten Ackerfläche im Jahr 1999	34
Karte 2: Veränderung der Grünlandfläche zwischen 1983 und 1999 im früheren deutschen Bundesgebiet	35

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Langtext
Abl	Amtsblatt
AK	Arbeitskräfte
AMA	Agrarmarkt Austria
BBV	Beratungs- und Buchhaltungsverein
BGBI	Bundesgesetzblatt
BLW	Bundesanstalt für Landwirtschaft
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie
BTS	Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme
BV	Bundesverfassung
bzw.	beziehungsweise
CAP	Common Agricultural Policy
CC	Cross compliance
DGVE	Düngergrossvieheinheiten
d.h.	das heißt
Dir	Directive
DirektZahlVerpflG	Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz
DirektZahlVerpflV	Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung
DZV	Direktzahlungsverordnung
EAGFL	Europäischer Ausgleichs- und Garantiefond für die Landwirtschaft
EC	European Community
EEC	European Economic Community
e.g.	for example
EG	Europäische Gemeinschaft
EN	Euronorm
et al.	et alii (und andere)
EU	Europäische Union/European Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
ff	folgende
FFH	Fauna-Flora-Habitat
Fr.	Franken
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GfP	Gute fachliche Praxis
GuV	Gewinn- und Verlustrechnung
GVE	Großvieheinheiten
ha	Hektar
i. d. R.	in der Regel

InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
IP	Integriert Produktion/Integrated Production
JAE	Jahresarbeitsseinheiten
Jan.	Januar
K	Kalium
k.A.	keine Angaben
LDK	Landwirtschaftsdirektorenkonferenz
LF	Landwirtschaftlich genutzte Fläche
LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LRV	Luftreinhalte-Verordnung
lt.	laut
LwG	Landwirtschaftsgesetz
m	Meter
MEKA	Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich
Mg	Magnesium
Mio.	Millionen
N	Stickstoff
NHG	Natur- und Heimatschutzgesetz
No	number
Nr.	Nummer
ÖA	Ökologischer Ausgleich
OeBV	Verordnung über Beiträge für besondere ökologische Leistungen in der Landwirtschaft
o.J.	ohne Jahr
ÖLN	Ökologischer Leistungsnachweis
ÖPUL	Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft
ÖQV	Ökoqualitätsverordnung
P	Phosphor
RAUS	Regelmäßiger Auslauf im Freien
Reg.	Regulation
RGVE	Raufutter verzehrende Großvieheinheiten
RL	Richtlinie
S.	Seite
SAK	Standardarbeitskräfte
sF	Schweizer Franken
s.o.	siehe oben
StoV	Stoffverordnung
Tab.	Tabelle

TEP-Beiträge	Beiträge für Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen
to	Tonne
TSchV	Tierschutzverordnung
u.a.	unter anderem
USG	Umweltschutzgesetz
v.a.	vor allem
VBBö	Verordnung über die Belastung des Bodens
VE	Vieheinheiten
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
WTO	World Trade Organisation
ZA	Zahlungsansprüche
z. B.	zum Beispiel
zit.	zitiert
z. T.	zum Teil

Cross Compliance in der EU und Ökologischer Leistungsnachweis in der Schweiz – eine vergleichende Analyse: Zusammenfassung

Integration von Umweltzielen in die Agrarpolitiken der EU und der Schweiz

Vor dem Hintergrund sich ändernder Rahmenbedingungen war die Agrarpolitik in der Europäischen Union (EU) in den letzten Jahren von grundlegenden Reformen geprägt. Nötig wurden Veränderungen vor allem aufgrund von Forderungen nach einer Liberalisierung der Agrarmärkte im Rahmen der Welthandelsverhandlungen der WTO (World Trade Organisation). Ein weiteres Ziel war eine verstärkte Berücksichtigung von Umweltaspekten in der Agrarpolitik. Im Zuge dieser Weiterentwicklung haben Agrarumweltprogramme an Bedeutung gewonnen, und es kam verstärkt zu einer Verknüpfung von Umweltstandards mit dem Förderrecht. Auch in der Schweiz wurden in den letzten Jahren verstärkt Umweltziele in die Agrarpolitik integriert. In beiden Fällen ist der Erhalt von Direktzahlungen nun davon abhängig, dass Mindeststandards in der landwirtschaftlichen Praxis eingehalten werden, ein Konzept, das auch als „Cross Compliance“ (CC) bezeichnet wird. Eine Nichteinhaltung dieser Bewirtschaftungsauflagen kann zu einer Kürzung der Zahlungen führen. Sowohl die seit Anfang des Jahres 2005 für Landwirte obligatorische Einhaltung der „anderweitigen Verpflichtungen“ in der EU als auch der mit dem Jahr 1999 eingeführte Ökologische Leistungsnachweis der Schweiz (ÖLN) entsprechen diesem Ansatz.

Im Auftrag des Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW) in Bern wurden vom Institut für Ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) in Braunschweig/Deutschland beide Ansätze miteinander verglichen. In der vorliegenden Untersuchung wird in einem ersten Teil die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU erläutert und nachfolgend CC in der EU und den ÖLN der Schweiz nebeneinander gestellt. Dabei werden Übereinstimmungen und Unterschiede herausgearbeitet und der Frage nachgegangen, inwieweit der Schweizer Weg mit den EU-Vorgaben kompatibel wäre und in welchen Bereichen er über diesen hinausgeht. Beispiele aus Deutschland und Österreich illustrieren dabei konkrete Möglichkeiten der Umsetzung der jüngsten Agrarreform in der EU.

Die Agrarpolitik der EU und ihre jüngste Reform

Die politischen Rahmenbedingungen für die landwirtschaftliche Flächennutzung in der EU werden maßgeblich durch die GAP gesetzt. Die EU-Agrarpolitik wird auf Grundlage gemeinsamer Beschlüsse aller Mitgliedstaaten weiterentwickelt.

In der Markt- und Preispolitik, der sogenannten 1. Säule der GAP, besteht ein relativ geringer Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der EU-Vorgaben. Hierunter fallen Instrumente zur Preisstützung und die Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe. Mit der im Jahr 1999 beschlossenen Agrarreform „Agenda 2000“

wurden die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in der 2. Säule der GAP zusammengefasst. Diese erfordern, im Gegensatz zu Zahlungen der 1. Säule, eine nationale Kofinanzierung und beinhalten unter anderem Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulagen für benachteiligte Gebiete und die einzelbetriebliche Investitionsförderung. Bei diesen umwelt- und strukturpolitischen Maßnahmen besteht ein größerer nationaler Ausgestaltungsspielraum, was Auswahl und Gestaltung von Maßnahmen betrifft, so dass sich in verschiedenen Regionen die Bedeutung und auch die Angebotspalette beispielsweise von Agrarumweltmaßnahmen stark unterscheiden kann.

Die jüngste Agrarreform der EU wurde im Juni 2003 von den EU-Agrarministern auf Vorschlag der Kommission vor dem Hintergrund der Zwischenbewertung der „Agenda 2000“, der EU-Osterweiterung und den WTO-Verhandlungen beschlossen. Sie führte zu einer neuen Verordnung über Direktzahlungen - VO (EG) Nr.1782/2003 - und daraus resultierenden Durchführungsverordnungen, die für die Mitgliedstaaten direkt bindend sind. Dabei wurde bei der nationalen Umsetzung der Beschlüsse in vielen Bereichen ein erheblicher Spielraum eingeräumt.

Kernelemente der Reform sind:

- die **Entkopplung der Direktzahlungen** von der Agrarproduktion und
- die **Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Mindeststandards** in den Bereichen Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutz (CC).

Weitere Elemente sind:

- Die sogenannte Modulation sieht eine Kürzung der Direktzahlungen der 1. Säule um 3 % (Steigerung bis 2007 auf 5 %) zugunsten der Aufstockung der Mittel für Maßnahmen der 2. Säule vor. Für jeden Betrieb gilt dabei ein Freibetrag von 5000 Euro.
- Innerhalb der 2. Säule sind neue Maßnahmen förderfähig, beispielsweise zu Tier-schutz, Lebensmittelqualität und landwirtschaftlicher Betriebsberatung.
- Um den engen Haushaltsrahmen für die EU-25 bis 2013 nicht zu sprengen, können die Direktzahlungen im Rahmen der „finanziellen Disziplin“ ab 2007 auch gekürzt werden, wenn die finanzielle Obergrenze des EU-Agrarhaushalts überschritten wird.

Relevante Änderungen der Preisstützung betreffen:

- die Abschaffung der Roggenintervention (d.h. dass der Roggenpreis künftig nicht mehr durch staatlichen Aufkauf und Lagerung von Roggen gestützt wird) und
- eine Reform der Milchmarktordnung, im Zuge derer es zu erheblichen Milchpreisrückgängen kommen wird, die durch Ausgleichszahlungen teilweise kompensiert werden sollen.

Entkopplung und Prämienmodell

Nach der jüngsten EU-Agrarreform werden die meisten Direktzahlungen der 1. Säule in der EU von der Produktion entkoppelt. Bis zu 100 % der Betriebsflächen können nun stillgelegt werden, ohne die Beihilfefähigkeit zu verlieren. Es bestehen jedoch zahlreiche Umsetzungsvarianten, einschließlich der Möglichkeit, die Entkopplung bis zum Jahr 2007 zu verschieben. Eine weitestmögliche Entkopplung geschieht in Großbritannien und Deutschland, während andere Mitgliedstaaten Teile der Tierprämien gekoppelt lassen (z. B. Österreich, Frankreich und Dänemark).

Beim Prämienmodell gibt es verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten. Die überwiegende Zahl der alten Mitgliedstaaten (darunter Österreich) führen das **Betriebsmodell** ein, das auf historisch gewährten Zahlungen je Betrieb basiert. Die betrieblichen Zahlungsansprüche werden dabei anhand der Umfänge von pflanzlichen und tierischen Produktionsverfahren festgelegt, wie sie im Referenzzeitraum der Jahre 2000-2002 vorlagen. Die Ansprüche an entkoppelte Prämie pro Hektar werden anhand der so errechneten betriebsindividuellen Prämienansprüche und der im Referenzzeitraum bewirtschafteten, beihilfeberechtigten Fläche errechnet. Andere Mitgliedstaaten wählen ein **Kombinationsmodell** zwischen Betriebs- und Regionalmodell, das in Großbritannien und Deutschland langfristig in ein reines **Regionalmodell** mit regional einheitlichen Hektarprämien überführt werden soll.

Entkoppelte Direktzahlungen überlassen dem Landwirt die Entscheidung über die Nutzung seiner Flächen und sollen zu einer stärkeren Marktorientierung führen. Nach der Entkopplung der Direktzahlungen wird die landwirtschaftliche Nutzung in den Fällen aufgegeben werden, in denen betroffene Produktionsverfahren unter Marktbedingungen und ohne gekoppelte Direktzahlungen unrentabel sind. Die Möglichkeit, die gesamte Betriebsfläche stillzulegen, unterscheidet sich von der bisherigen Stilllegungsregelung, und bringt auf ertragsschwachen Standorten einen Anreiz zur vollständigen Produktionsaufgabe mit sich. Von einer Entkopplung der Tierprämien wird ein Rückgang insbesondere der extensiven, an Grünland gebundenen Tierhaltungsverfahren wie der Mutterkuh- und Schafhaltung erwartet, da die Prämien hier eine hohe Bedeutung für die Wirtschaftlichkeit haben und die Tierhaltung künftig nicht mehr zur Erzielung von Direktzahlungen aufrechterhalten werden muss. Die Reduzierung der grünlandgebundenen Tierhaltung und die Einführung entkoppelter Flächenprämien auch für Grünland können zu einer bedeutenden Stilllegung von Grünland führen. Gerade die Aufgabe von marginalem Grünland kann negative Auswirkungen auf naturschutzfachlich wertvolle Flächen haben.

Neben diesen Risiken beinhaltet die Entkopplung auch Chancen für den Naturschutz: Landschaftselemente zählen im Gegensatz zur bisherigen Stützungsregelung im Ackerbau in Zukunft zur beihilfefähigen Fläche. Dadurch wird die Neuerstellung von Hecken und anderen Landschaftselementen erleichtert, denn durch die Umwidmung landwirtschaftli-

cher Nutzfläche gehen nun keine flächenbezogenen Beihilfen mehr verloren. Entsprechend erleichtert die Förderung nicht mehr kultivierter Flächen die Etablierung von Buntbrachen und Randstreifen.

Cross Compliance in der EU:

In der EU eröffnete bereits die Agrarreform „Agenda 2000“ erste freiwillige Optionen für CC. Einzelne Mitgliedstaaten machten dabei überwiegend von der Möglichkeit Gebrauch, spezielle Auflagen gezielt an bestimmte Direktzahlungen zu binden, z. B. an Prämien für Ackerkulturen, Flächenstilllegung oder Rinder. Mit Beginn des Jahres 2005 wurde ein neuer obligatorischer, EU-weit harmonisierter CC-Ansatz durchgesetzt und jeder Mitgliedstaat muss CC-Auflagen, basierend auf vorgegebenen Kriterien, einführen.

CC in der EU setzt sich zusammen aus:

- den auf 19 EU-Verordnungen und -Richtlinien basierenden und bis 2007 schrittweise einzuführenden „**Grundanforderungen an die Betriebsführung**“ für die Bereiche Umweltschutz, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit (Anhang III der VO (EG) Nr. 1782/2003),
- Standards zum „**guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand**“ (Anhang IV), betreffend Bodenschutz, Mindestinstandhaltung von Flächen und Erhaltung von Landschaftselementen und
- Anforderungen zum **Erhalt von Dauergrünland**, wobei der Anteil von Dauergrünland an der landwirtschaftlich genutzten Fläche auf der Ebene der Mitgliedstaaten bzw. Regionen um nicht mehr als 10 % abnehmen darf. Reduziert sich der Anteil deutlich, müssen Maßnahmen auf einzelbetrieblicher Ebene angewendet werden, die den Umbruch von Dauergrünland verbieten oder eine Neuansaat vorschreiben können.

Anforderungen aus Anhang III und IV der VO (EG) Nr. 1782/2003

Anhang III: Grundanforderungen an die Betriebsführung	
<i>Ab 2005:</i>	
<i>Umwelt:</i>	
RL 80/68/EWG über den Schutz des Grundwassers durch bestimmte gefährliche Stoffe	
RL 86/278/EWG über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft	
RL 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen	
RL 79/409/EWG über die Erhaltung von wild lebenden Vogelarten	
RL 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (FFH-RL)	
<i>Kennzeichnung und Registrierung von Tieren: 1 Richtlinie und 3 Verordnungen</i>	
<i>Ab 2006:</i>	
<i>Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze:</i>	
RL 91/414/EWG über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln	
RL 96/22/EG über das Verbot der Verwendung bestimmter Stoffe in der tierischen Erzeugung	
VO (EG) Nr. 178/2002 zur Lebensmittelsicherheit	
VO (EG) Nr. 999/2002 zu BSE	
<i>Meldung von Krankheiten:3 Richtlinien</i>	
<i>Ab 2007:</i>	
<i>Tierschutz:3 Richtlinien zum Schutz von Kälbern, Schweinen und landwirtschaftlichen Nutztieren</i>	
Anhang IV: Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand	
Schutz vor Bodenerosion	<ul style="list-style-type: none"> – Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung – An die standortspezifischen Bedingungen angepasste Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung – Keine Beseitigung von Terrassen
Erhaltung der organischen Substanz im Boden	<ul style="list-style-type: none"> – Gegebenenfalls Standards für die Fruchtfolgen – Standards für die Weiterbehandlung von Stoppelfeldern
Erhaltung der Bodenstruktur	<ul style="list-style-type: none"> – Geeigneter Maschineneinsatz
Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen und Vermeiden einer Zerstörung von Lebensräumen	<ul style="list-style-type: none"> – Mindestbesatzdichte und/oder andere geeignete Regelungen – Schutz von Dauergrünland – Keine Beseitigung von Landschaftselementen – Vermeidung unerwünschter Vegetation auf landwirtschaftlichen Flächen

Fachrechtliche Standards für die Landwirtschaft werden auf nationaler und regionaler Ebene durch Fachgesetze festgelegt, zum Teil in Umsetzung von EU-Richtlinien. Ihre Durchsetzung erfolgte in der Vergangenheit unabhängig von Transferzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe. Mit den neuen Regelungen zu CC sind die Mitgliedstaaten erstmals verpflichtet, Vorschriften aus der EU-Gesetzgebung über Umwelt, Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit sowie Tiergesundheit und Tierschutz mit den Direktzahlungen zu verknüpfen. Nur die sich aus den EU-Regeln ergebenden Standards sind relevant für CC. Landwirte können jedoch nur für einen Verstoß gegen Standards belangt werden, die auch national umgesetzt wurden. Da die EU nur wenige konkrete Standards auf Betriebsebene definiert, können sich, je nach nationaler Umsetzung, auch bei den rechtlichen Vorgaben der EU nach **Anhang III** sehr heterogene Standards ergeben. Besonders deutlich wird dies bei der FFH-Richtlinie. CC kommt hier, je nachdem, ob der Schutz von Natura 2000 Gebieten vorzugsweise über freiwillige Angebote oder durch verbindliche Ver- und Gebote durchgesetzt werden soll, in sehr unterschiedlichem Maße zum tragen.

Mit Hilfe von CC wird der EU jedoch eine Systemkontrolle ermöglicht, ob und in welcher Weise in den Mitgliedstaaten fachrechtliche Kontrollen durchgeführt werden und ob diese Systeme mit den Vorgaben vereinbar sind. Aufgrund der förderrechtlichen Verankerung können im Falle ungenügender Vollzugssysteme Fördermittel der EU einbehalten oder von den Mitgliedstaaten zurückgefordert werden. Dieser Mechanismus macht CC zu einem Kontroll- und Sanktionsinstrument der EU gegenüber den Verwaltungen der Mitgliedstaaten mit dem Ziel, den Vollzug von EU-Recht zu verbessern und zu harmonisieren. Eine ungenügende rechtliche Umsetzung von EU-Richtlinien in den Mitgliedstaaten kann die EU jedoch auch künftig nicht über CC sanktionieren. Korrekturen sind hier weiterhin nur über Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof möglich.

Besonders große Spielräume und unterschiedliche Einschätzungen bestehen bei der Definition von Anforderungen an einen „**guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand**“. Daraus resultieren verschiedene Prioritäten und unterschiedlich anspruchsvolle Ansätze in den Mitgliedstaaten. Zudem scheint bisher kein klares Verständnis zu bestehen, ob alle Standards aus **Anhang IV** in nationale CC-Anforderungen umgesetzt werden müssen oder ob die Mitgliedstaaten sich eine passende Auswahl aus diesen Standards zusammenstellen können. Während beispielsweise England relativ anspruchsvolle Anforderungen festlegt, beschränken sich andere Staaten auf eine minimale Umsetzung von CC, um bestehende Agrarumweltmaßnahmen nicht zu gefährden und Aufwand sowie Anlastungsrisiken zu minimieren. Die neuen EU-Mitgliedstaaten legen häufig einen Schwerpunkt auf die Erhaltung von Flächen in einem „guten *agronomischen* Zustand“. Einen neuen Aspekt für den Umweltschutz bietet jedoch der besondere Schwerpunkt auf Bodenschutz in Anhang IV. Dies eröffnet Chancen, verbindliche Standards zum Bodenschutz zu entwickeln. Auch die Tatsache, dass bestimmte bestehende Landschaftselemente erhalten bleiben müssen, ist aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes als Fortschritt zu bewerten. Die Auflage zur Mindestinstandhaltung von Flächen beabsichtigt, eine Vernachlässigung

von ungenutzten Flächen zu verhindern, also mögliche Auswirkungen der Entkopplung abzuf puffern. CC alleine fordert allerdings nur eine minimale Flächenpflege, was in Fällen, in denen großflächiges Mulchen zugelassen ist, aus Naturschutzsicht als problematisch angesehen wird.

Der Ökologische Leistungsnachweis in der Schweiz

Die Aufnahme des **Ziels einer nachhaltigen Landwirtschaft** in die Verfassung im Jahr 1996 und die Festlegung von konkreten quantitativen ökologischen Zielvorgaben illustrieren den anspruchsvollen Integrationsansatz in der Schweiz. Direktzahlungen sind heute ein zentrales Element der Schweizer Agrarpolitik. Die **allgemeinen Direktzahlungen** (Flächenbeiträge, Beiträge für die Haltung Raufutterverzehrender Nutztiere, Hangbeiträge und Zahlungen für Bewirtschaftung und Tierhaltung in den Hügel- und Bergregionen) sollen sowohl zur Einkommenssicherung beitragen als auch die Landwirte für gesellschaftlich erwünschte Leistungen einer multifunktionalen Landwirtschaft kompensieren. Die **ökologischen Direktzahlungen** bieten, vergleichbar mit den Agrarumweltmaßnahmen der EU, zusätzliche Anreize für definierte Leistungen in Umwelt- und Tierschutz. Die Einführung des ÖLN mit dem Jahr 1999 resultierte in einer nahezu flächendeckenden Durchsetzung von Standards des bis dahin freiwilligen Öko-Programms Integrierte Produktion (IP). Der ÖLN basiert auf Standards zur IP mit Anforderungen an eine ausgeglichene Düngebilanz, einen angemessenen Anteil ökologischer Ausgleichsflächen, eine geregelte Fruchtfolge, einen geeigneten Bodenschutz und eine Beschränkung und den gezielten Einsatz von Pflanzenbehandlungsmitteln. Zusätzlich ist die Einhaltung der Tierchutzverordnung relevant für die Gewährung der Direktzahlungen. Der ÖLN ist Voraussetzung für den Erhalt sämtlicher allgemeiner und ökologischer Direktzahlungen mit Ausnahme der Sömmerungsbeiträge. Weitere Voraussetzungen für den Bezug der Direktzahlungen sind außerdem strukturelle und soziale Kriterien (z. B. Mindest-Arbeitskräftebedarf sowie Alter, Einkommen und Vermögen des Bewirtschafters) und die Einhaltung landwirtschaftsrelevanter Gesetze des Gewässer-, Umwelt- und des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG). Abstufungen und Höchstgrenzen für Direktzahlungen gelten je nach Fläche und Tierbesatz.

Inwieweit ist der ÖLN mit CC in der EU kompatibel?

Die EU und die Schweiz unterscheiden sich sowohl bezüglich der agrarpolitischen Ausgangslage als auch in Hinblick auf Aufbau, Ansatzpunkte und Prioritäten von CC bzw. ÖLN. Den Schweizer Landwirten werden im Vergleich zur EU zwar **höhere Direktzahlungen** gewährt, unter Berücksichtigung der sehr unterschiedlichen Erlös- und Kostenstrukturen zeigt sich jedoch, dass staatliche Stützungen in der EU und in der Schweiz prozentual eine vergleichbar hohe Bedeutung für die Einkommen haben. Daher dürften auch CC-Ansätze eine vergleichbare Wirkung entfalten.

Während in der EU eine strikte organisatorische Grenze zwischen **1. und 2. Säule** besteht, ist in der Schweiz die Abgrenzung zwischen allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen unschärfer. Für einen Vergleich mit CC werden hier nur die Anforderungen zum Erhalt der allgemeinen Direktzahlungen im Rahmen des ÖLN und einige weitere in der Direktzahlungsverordnung (DZV) der Schweiz festgelegten Voraussetzungen für den Erhalt von Direktzahlungen herangezogen. Zusätzliche Auflagen bei den Schweizer ökologischen Direktzahlungen sind dagegen mit Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule der EU-Agrarpolitik vergleichbar und werden hier nicht weiter berücksichtigt.

Um eine vergleichbare Basis zwischen der EU und der Schweiz zu schaffen, werden in dieser Untersuchung die jeweiligen Vorgaben der EU für CC zugrunde gelegt. Es wird untersucht, ob den EU-Standards jeweils entsprechende Richtlinien des ÖLN gegenüberstehen. In der EU besteht eine relativ starre Einteilung von CC-Anforderungen in aus EU-Recht resultierenden Standards (Anhang III) und Standards zum „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (Anhang IV). Dies entspricht nicht dem Aufbau des ÖLN, bei dem einerseits viele Anforderungen über rechtliche Vorgaben hinausgehen (vergleichbar Anhang IV), viele landwirtschaftsrelevanten Gesetze jedoch nicht Teil des ÖLN sind. Ein Vergleich gestaltet sich jedoch auch dadurch schwierig, dass von Seiten der EU nur wenige konkrete Standards auf Betriebsebene vorgegeben sind und erst von den einzelnen Mitgliedstaaten definiert werden. CC-Anforderungen wurden in den Mitgliedstaaten vorerst für die ab 2005 geltenden Standards unter hohem Zeitdruck entwickelt, und die einzelnen Kontrollindikatoren waren zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit noch nicht bekannt.

Eine grundsätzlich unterschiedliche Herangehensweise liegt darin, dass der ÖLN von Anfang an darauf angelegt war, die Standards in der Landwirtschaft anzuheben und flächendeckend zu garantieren (Einbeziehen der IP in den ÖLN). Die meisten EU-Staaten beabsichtigen, ihre Agrarumweltprogramme möglichst wenig anzutasten. CC soll lediglich die Einhaltung von überwiegend bestehenden Minimumstandards unterstützen. Die Umweltwirkungen durch CC werden in der EU somit vermutlich begrenzt bleiben.

Indem die Erfüllung von Auflagen zum Umwelt- und Tierschutz Voraussetzung für den vollständigen Erhalt von Direktzahlungen ist, entspricht der ÖLN den Grundzügen von CC der EU. **Viele Standards des ÖLN decken sich mit CC-Auflagen**, die in EU-Mitgliedstaaten definiert wurden, z. B. Standards zu **Fruchtfolge** und **Bodenbedeckung**. Der Verpflichtung zur Mindestpflege wird de facto durch die in der DZV der Schweiz festgeschriebene Nutzungsaufgabe für direktzahlungsberechtigte Flächen entsprochen, da Direktzahlungen in der Schweiz nicht von der Produktion entkoppelt sind. In vielen Fällen liegen die Anforderungen des ÖLN über jenen der EU, in anderen ist der ÖLN jedoch nicht vereinbar mit dem EU-Ansatz. Oft handelt es sich dabei um eher formale Unterschiede, die in den verschiedenen Konzepten begründet liegen.

Über die Anforderungen der EU hinausgehende Bestandteile des ÖLN:

Besonders mit den Auflagen zu **Tierschutz** und **Pflanzenschutz** und zum **ökologischen Ausgleich** geht der ÖLN über die EU-Standards hinaus. Auch die Anforderungen betreffend der **Nährstoffbalance** und zur **Anlage von Pufferstreifen** und die detaillierten **Aufzeichnungspflichten** zeugen vom anspruchsvollen Ansatz des ÖLN.

Das **Nutzungsgebot von Flächen** nach der DZV schließt alleiniges Mulchen von Flächen grundsätzlich aus, während in der EU die Mitgliedstaaten entsprechende Praktiken für die Mindestpflege von Flächen zulassen können. Unabhängig vom ÖLN begrenzt die Schweiz die maximale förderbare Viehbesatzdichte für den Erhalt von Beiträgen für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere. Der ÖLN gilt überdies auch als Grundlage für den Erhalt ökologischer Direktzahlungen und für Beiträge und Investitionshilfen für einzelbetriebliche Strukturverbesserungen, während in der EU für Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichsmaßnahmen noch der im Vergleich zu CC meist weniger breite Ansatz der „guten fachlichen Praxis“ und für Investitionsbeihilfen, Hilfen für Junglandwirte, Verarbeitung und Vermarktung die „Mindestanforderungen in bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz“ zu Grunde gelegt werden, die häufig nur rechtlich ohnehin vorgeschriebene Auflagen umfassen.

Was den Vollzug betrifft, so übertrifft die Schweiz mit einer Kontrolle von mindestens 30 % der Betriebe die minimale Rate der EU für Vor-Ort-Kontrollen der CC-Standards von 1 % (bei der Kennzeichnung von Rindern 5 %) bei weitem.

Unterschiede zwischen EU-Ansatz und ÖLN

Nicht kompatibel mit den EU-Vorgaben ist die Tatsache, dass die **Einhaltung landwirtschaftsrelevanter Erlasse des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- und des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG)**, die teilweise CC-relevanten EU-Gesetzen entsprechen, zwar eine Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen ist, aber nicht als Teil des ÖLN einer **einheitlich geregelten systematischen Kontrolle** mit festgelegtem, nach einer Risikoanalyse ausgewählten Stichprobenumfang und mit definierten Kontrollindikatoren unterliegt. Sie sind daher kein Äquivalent zu den Standards aus Anhang III der VO (EG) Nr. 1782/2003, die Bestandteil von CC in der EU sind.

Weiterhin sind in der Schweiz gesetzliche Regelungen zur Kennzeichnung von Tieren, zur Lebensmittelsicherheit, zum Verbot bestimmter Stoffe in der tierischen Erzeugung, zu BSE und zur Meldung von Krankheiten nicht relevant für den Erhalt von Direktzahlungen. Um eine Kompatibilität zum System der EU herzustellen, müssten die dem EU-Recht entsprechenden rechtlichen Regelungen als Teil des ÖLN anhand von Kontrollindikatoren systematisch überprüft werden, wie es schon im Tierschutzbereich geschieht.

Während es sowohl in der EU als auch in der Schweiz verschiedene Anreizinstrumente zum Schutz, zur Anlage und zur Pflege von Landschaftselementen und von ökologischen Ausgleichsflächen gibt (Agrarumweltprogramme und Vertragsnaturschutz in der EU, jedoch mit großen Unterschieden zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten; ökologische Direktzahlungen in der Schweiz), bestehen beim Erhalt von Dauergrünland und Landschaftselementen *im Rahmen von CC bzw. dem ÖLN* größere Unterschiede.

In der EU müssen definierte, bereits bestehende **Landschaftselemente** in den Mitgliedstaaten der EU erhalten werden. Eine Beseitigung kann über eventuelle Bußgelder hinaus zur Kürzung der Direktzahlungen führen. Deutschland und Österreich haben Listen von Landschaftselementen festgelegt, für die ein CC-relevantes Beseitigungsverbot besteht. Der Schutz solcher Strukturen durch die Naturschutzgesetzgebung allein entspricht nicht diesen Auflagen. In der Schweiz gibt es keine diesbezügliche Regelung für den ÖLN. Der Schutz von Landschaftselementen ist in der Schweiz durch einen anderen Instrumentenmix geregelt und macht diesen Aspekt mit CC in der EU schwer vergleichbar. Durch das NHG sind Hecken, sobald sie einmal angelegt sind, gesetzlich geschützt. Ein zentrales Element in der Agrarumweltpolitik der Schweiz ist der **ökologische Ausgleich**, mit dem sehr viel stärker als beim EU-Ansatz auf die Neuschaffung, die Pflege und ökologische Aufwertung von Landschaftselementen abgezielt wird. Der Ansatz der Schweiz, für den ÖLN einen bestimmten, auf die Landwirtschaftsfläche bezogenen Prozentsatz an ökologischen Ausgleichsflächen nachzuweisen, geht über die EU-Auflagen hinaus. Ausgleichsflächen müssen gegebenenfalls aktiv geschaffen oder zugepachtet werden und müssen mindestens 6 Jahre als solche erhalten bleiben. Die Ausgleichsflächen der Schweiz umfassen ein deutlich größeres Spektrum genau definierter anrechenbarer Flächen. Darüber hinaus beinhaltet der ökologische Ausgleich teilweise auch Auflagen für Pflege oder Bewirtschaftung (z. B. Wiesen, Brachflächen, Ackerschonstreifen, Einzelbäume, Hecken, Feld- und Ufergehölze, Wasserflächen und natürliche Wege) und die Anlage von Pufferstreifen. Die ökologischen Direktzahlungen bauen auf dem obligatorischen ökologischen Ausgleich auf. Gewisse Elemente des ökologischen Ausgleichs werden mit Öko-Beiträgen abgegolten, und die Öko-Qualitätsverordnung von 2001 zielt auf eine Förderung von Qualität und Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen ab. Dem eher „aufbauenden“ **und flexiblen System der Schweiz** steht somit ein eher **statischer EU-Ansatz** gegenüber, der Landschaftselemente inventarisiert und vor Beseitigung bewahrt. Für eine Aufwertung noch vorhandener Landschaftselemente in der EU durch Pflege sowie für die Neuschaffung stehen die Agrarumweltmaßnahmen zur Verfügung, die jedoch von Region zu Region sehr unterschiedlich ausgestaltet sind.

Für den **Schutz von Dauergrünland** besteht zu den EU-Regelungen innerhalb von CC keine Entsprechung in der Schweiz. Beim Grünlandschutz schreibt die EU vor, dass das Verhältnis von Acker- zu Dauergrünland um nicht mehr als 10 % abnehmen darf. Vergleichbare Regelungen zum Erhalt der Grünlandflächen gibt es in der Schweiz nicht. Der Umbruch von Grünland ist in der Schweiz jedoch bei weitem nicht so relevant wie in vie-

len EU-Mitgliedstaaten. Die CC-Vorgaben der EU unterscheiden nicht nach der ökologischen Qualität von Grünland. Solange die regionale Grünlandfläche nicht zu stark abnimmt, sind einzelne Flächen nicht vor Umbruch geschützt, soweit kein anderweitiger Schutz z. B. durch Naturschutzauflagen gilt. In Österreich besteht jedoch im Gegensatz zu Deutschland ein CC-relevantes Umbruchsverbot bestimmter Grünlandflächen. In der Schweiz kann Grünland unter bestimmten Bedingungen als ökologische Ausgleichsfläche angerechnet werden. Die dauerhafte Erhaltung bestimmter Grünlandflächen wird nicht vorgegeben, solange kein weiterer Schutz besteht und solange der nötige Prozentsatz an ökologischen Ausgleichsflächen durch den jeweiligen Betrieb nachgewiesen werden kann. Ein Anreiz zum Erhalt und zur Nutzung von Grünland wird in der Schweiz zudem über andere Mechanismen gegeben, wie Tierprämien, die an eine maximale förderbare Viehbesatzdichte gebunden sind und über Hangbeiträge für Wiesen.

Im Bereich **Bodenschutz** werden einige Standards der EU nicht ausdrücklich im ÖLN genannt. Die **Erhaltung von Terrassen** und ein **geeigneter Maschineneinsatz**, der in der Schweiz nicht flächendeckend verlangt wird, können aber Teil von Erosionsschutzplänen sein. Auch zur **Weiterbehandlung von Stoppelfeldern** werden im ÖLN keine Angaben gemacht.

Was **Organisation von Kontrollen** betrifft, so werden in der EU die Kontrollen von staatlichen Stellen ohne direkte finanzielle Beteiligung der Landwirte durchgeführt. Die Einführung eines Betriebsberatungssystems auf privater oder staatlicher Basis zur Begleitung von CC ist erst ab 2007 obligatorisch. Dieses ist aber schon jetzt über die 2. Säule förderfähig, wovon bisher aber nur sehr wenige Mitgliedstaaten Gebrauch machen. In der Schweiz besteht zwischen Kontrolle, die je nach Kanton häufig durch akkreditierte private Organisationen durchgeführt wird, und Beratung eine engere Verknüpfung. Die Landwirte zahlen für die Kontrollen und holen bei den Kontrollorganisation gleichzeitig häufig Informationen über mit dem ÖLN vereinbare landwirtschaftliche Praktiken ein.

Resümee

In der Schweiz ging bereits in der Phase der Einführung und der Erhöhung der Direktzahlungen eine Verknüpfung mit ökologischen Standards einher. Seit dem Jahr 1993 nahmen die Zahlungen für die Integrierte Produktion stetig zu, bis sie mit der Einführung des ÖLN 1999 in die allgemeinen Direktzahlungen überführt wurden. Dadurch bestanden **gute Voraussetzungen für die Akzeptanz des ÖLN**. Im Falle der EU werden aus Sicht der Landwirte mit CC zusätzliche Auflagen eingeführt, während die Zukunft der Direktzahlungen unsicher ist. Die genaue Umsetzung der neuen Auflagen ist zudem noch mit großen Unklarheiten behaftet, und das von der EU vorgesehene System einer begleitenden Betriebsberatung müssen die Mitgliedstaaten erst ab dem Jahr 2007 anbieten. In der Schweiz hingegen wurde von Beginn an auf die Beratung großen Wert gelegt. Eine hohe Kontrolldichte und wenig Verstöße bei einer gleichzeitig relativ geringen Höhe der tat-

sächlich verhängten Sanktionen zeugen von hoher Akzeptanz des ÖLN und einer weitgehenden Einhaltung der Anforderungen. Im Gegensatz zu diesem „Beratungsansatz“ der Schweiz setzt die EU mit CC auf die Androhung potenziell hoher Sanktionen bei vergleichsweise geringer Kontrollfrequenz von lediglich 1 % der Betriebe. Falls für den Verstoß gegen relevantes Fachrecht ein Bußgeld verhängt wird, was zumindest in Deutschland per Definition einem vorsätzlichen Verstoß entspricht, werden mindestens 15 % der Direktzahlungen gekürzt. Für eine wirksame Kontrolle ist bei der geringen Kontrollrate in der EU eine Risikoanalyse zur Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe unverzichtbar.

Der ÖLN in der Schweiz ist ein in vielen Bereichen sehr weit gehender CC-Ansatz. Teilweise definieren auch EU-Mitgliedstaaten anspruchsvolle Standards (z. B. Anlage von Pufferstreifen in Österreich, England und Finnland, Nutzungsaufgaben für Grünland, Erstellung von Erosionsschutzplänen in England). Kein Pendant in CC-Auflagen der EU finden jedoch die Schweizer Anforderungen zur Nährstoffbilanz für Phosphor (P), zu Pflanzenschutz, zum Auslauf von Rindern und zum ökologischen Ausgleich.

Die meisten Unterschiede zwischen dem ÖLN und CC in der EU sind eher formaler Natur und betreffen vor allem die Einbeziehung von bereits existierendem landwirtschaftlichen Fachrecht in das Kontrollsystem für CC. Die Harmonisierung des Vollzugssystems für Umweltstandards ist ein wichtiges Ziel der jüngsten EU-Agrarreform, das vor dem Hintergrund des politischen Mehrebenensystems der EU zu verstehen ist. Verschiedene Ansätze ergeben sich außerdem beim Erhalt von Dauergrünland und bei der Wahl der Instrumente für den Erhalt von Landschaftselementen, so dass nicht zu allen EU-Vorgaben genau entsprechende Regelungen in der Schweiz existieren. Im ÖLN werden auch nicht alle in der EU geforderten Standards zum Bodenschutz explizit genannt. Bisher hat jedoch eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten keine Auflagen für den Schutz von Dauergrünland und Landschaftselementen formuliert, und auch im Bodenschutz wurden in vielen Staaten nicht alle von der EU vorgegebenen Kriterien mit eigenen Standards hinterlegt. Es bleibt abzuwarten, ob diese Vorgehensweise ausreicht oder in den nächsten Jahren auf Druck der EU-Kommission auf ein stärker harmonisiertes Niveau erreicht werden muss. Auch bezüglich der nationalen Ausgestaltung der EU-Standards zum „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ von Flächen ist noch kein abschließendes Urteil möglich.

Unterschiedlich sind die jeweiligen Sanktionssysteme. Dem detaillierten Punktesystem der Schweiz für Verstöße gegen den ÖLN stehen eher unflexible Prozentsätze für Abzüge in der EU gegenüber. Bei einer Angleichung an die EU könnte es aber weiterhin, ähnlich wie in Frankreich, bei der Einschätzung der Schwere von Verstößen Anwendung finden.

Viele Auflagen des ÖLN könnten unter dem CC-Ansatz der EU voraussichtlich weiter bestehen (z. B. ökologischer Ausgleich, Pufferstreifen, Auflagen zur Mindestnutzung). Standards für den Bereich Düngung, Pflanzenschutz und Tierschutz sind in Anhang IV

der EU-Verordnung nicht vorgesehen, sondern werden im Rahmen von Anhang III definiert. Die hier definierten Standards beziehen sich ausschließlich auf die Umsetzung vorgegebener EU-Gesetze. Einige Mitgliedstaaten der EU haben eigenständig zusätzliche Standards unter Anhang IV definiert, z. B. zur Bewässerung. Es bleibt abzuwarten, ob diese Vorgehensweise zur Erweiterung des Spektrums von der EU toleriert werden wird. Dies wäre dann auch eine Möglichkeit für die Schweiz, Auflagen des ÖLN im Rahmen von CC beizubehalten. Über CC hinausgehende Standards des ÖLN könnten ansonsten auch als quasi flächendeckendes Agrarumweltprogramm weitergeführt werden.

Die Einführung von CC-Ansätzen trägt dazu bei, die Direktzahlungen an Landwirte durch die Verknüpfung mit zusätzlichen Zielen zu legitimieren. Eine Gewährung von Direktzahlungen ohne daran geknüpfte Auflagen ist vor diesem Hintergrund zukünftig nicht mehr vorstellbar. Inwieweit CC-Auflagen in der EU in Zukunft anspruchsvoller gestaltet oder auf andere Bereiche ausgedehnt werden (z. B. die EU-Wasserrahmenrichtlinie), ist noch nicht absehbar. Welche Einflüsse von CC in der EU in Zusammenhang mit der Entkopplung ausgehen und wie sich die Umsetzung in einzelnen Mitgliedstaaten auswirkt, wird sich erst im Lauf der Zeit ergeben und kann auch für die Schweizer Agrarpolitik wertvolle Hinweise liefern. Im Gegensatz zum ÖLN steht der Praxistest für CC in der EU noch aus. Der ÖLN in der Schweiz zeigt, dass ein anspruchsvoller CC-Ansatz umsetzbar ist.

Cross Compliance in the EU and Proof of Ecological Performance (Ökologischer Leistungsnachweis) in Switzerland – a comparative analysis: Summary

Heike Nitsch, Bernhard Osterburg¹

Integration of environmental objectives in the agricultural policies of the EU and Switzerland

Against the background of changing framework conditions, the agricultural policy of the European Union (EU) has been shaped by fundamental reforms within the last years. Adaptations became necessary especially because of demands for a liberalisation of agricultural markets in connection with negotiations within the WTO (World Trade Organisation). A further aim was a stronger integration of environmental objectives into the agricultural policy. In the course of this development, agri-environment measures gained in importance and environmental standards were increasingly linked to legislation concerning support payments of the EU. As well in Switzerland environmental objectives were more and more included in the agricultural policy. In both cases, reception of direct payments now is contingent upon compliance with minimum standards of agricultural practice, a concept called “cross-compliance“ (CC). Non-compliance with these management requirements can result in a cut of public payments. Both, CC in the EU, obligatory for farmers since the year 2005, and the Proof of Ecological Performance (*Ökologischer Leistungsnachweis*, i.e. ÖLN) in Switzerland, introduced in 1999, are in accordance with this approach.

Commissioned by the Swiss Federal Office for Agriculture (BLW) in Bern, the Institute of Rural Studies of the Federal Agricultural Research Centre (FAL) in Braunschweig/Germany compared both approaches. The first part of this report explains the Common Agricultural Policy (CAP) of the EU; in the following CC in the EU and the ÖLN in Switzerland are compared. Correspondence and differences are analysed and it is investigated, to what extent the Swiss way would be compatible with EU-requirements or goes further than these. Concrete ways of implementing the newest agricultural reform of the EU are illustrated using examples from Germany and Austria.

¹ Institut of Rural Studies; Federal Agricultural Research Centre, Braunschweig, Germany

The agricultural policy of the EU and its recent reform

The CAP has a decisive role in setting the political framework conditions for agricultural land use in the EU. The agricultural policy of the EU is developed further, based on common decisions of all Member States.

Within the market policy, the so-called Pillar One of the CAP, the Member States have a relatively small scope concerning the implementation of EU-requirements. Pillar One includes instruments of the price support system and direct payments to farmers. With the agricultural reform “Agenda 2000”, established in 1999, the measures for rural development were bundled in Pillar Two of the GAP. Unlike payments of Pillar One they require national cofinancing and include, among others, agri-environment measures, less favoured area allowance and investments in agricultural holdings. As regards choice and design of these measures, there is a bigger national scope, resulting in a high variety of e.g. importance and the range of offered agri-environment measures in different regions.

Against the background of the midterm review of the “Agenda 2000”, the enlargement of the EU and the WTO negotiations, the newest agricultural reform of the EU has been decided on in June 2003, following a proposal of the Commission. It led to a new regulation concerning direct payments – Reg. (EC) No. 1782/2003 – and resulting implementing regulations, which are all directly binding on the Member States. Considerable scope for the national implementation of these resolutions has been allowed for in many areas.

Key elements of the reform are:

- **Decoupling of direct payments** from agricultural production and
- the **linking of direct payments to compliance with minimum standards** in the area of environmental conservation, animal welfare and consumer protection (CC).

Further elements:

- The so-called modulation provides for a reduction of direct payments of Pillar One by 3 % (increasing to 5 % till 2007), concerning all farms receiving more than 5000 Euro, in favour of increasing the funds for measures within Pillar Two.
- New measures can be supported within Pillar Two, e.g. for animal welfare, food quality and farm advisory systems.
- In order not to overshoot the tight budgetary constraints for the EU-25 till 2013, the direct payments can be cut within the “financial discipline” from 2007 onward, if the ceiling of the EU budget for Pillar One is exceeded.

Relevant modifications of the market policy refer to:

- the abolishment of the intervention price of rye (meaning that the price of rye will not be supported by state-aided purchase and storage of rye any more) and
- a reform of the milk sector, which will result in a considerable reduction of milk prices. These shall be compensated partially through increased milk premia.

Decoupling and premium model

After the recent agricultural reform most of the premia of Pillar One are decoupled from production. Up to 100 % of the agricultural area of a holding can be set aside without losing eligibility for direct payments. Still, various ways for implementation exist, including the possibility to postpone decoupling until 2007. Decoupling to the greatest possible extent takes place in Great Britain and Germany, whereas other Member States keep part of the animal premia coupled (e.g. Austria, France and Denmark).

There are different ways to design the premium model. Most of the “old” Member States (among them Austria) introduce the **single farm payment**, based on historical receipts of farms. The direct payment of each holding is fixed according to the extent of the separate production-based arable and animal premia of the years 2000-2002 as a baseline. The payment entitlements per hectare are calculated according to these individual premium rights and the eligible area that has been cultivated in the reference period. Other Member States chose a **hybrid system** between single farm payment and flat rate area payments, which is planned to be transferred into a pure **flat rate area payment scheme** with a regionally uniform premium per hectare in England and Germany.

With decoupled direct payments it is up to the farmer to decide on the use of his land, and it is expected that this leads to a stronger orientation towards the market. After decoupling of direct payments agricultural production will be given up in cases where the affected methods of production are not profitable any more under market conditions and without coupled support payments. The possibility to set aside the entire agricultural area of a farm differs from the previous rules for setting aside land and provides an incentive to abolish production completely on marginal land. The decoupling of animal premia is expected to result in a decrease especially of extensive livestock farming based on grazing, such as keeping suckler cows and sheep, because here the premia are of high importance for profitability, and animals have not to be kept any more in order to receive direct payments. The reduction of such animal husbandry and the introduction of decoupled area payments as well for grassland could lead to a significant set-aside of grassland. Particularly the abandonment of marginal grassland can have negative consequences for areas, which are valuable for nature conservation.

Besides these risks, decoupling offers chances for nature conservation: certain landscape elements now belong to the eligible area, contrary to former rules for support payments. Because of this, a creation of hedges and other landscape features is made easier, as the area related payments are not lost any more in case of land use changes. Correspondingly, support of land that is not used for production any more facilitates the establishment of mixed fallow land and buffer strips.

Cross-compliance in the EU:

Already the earlier agricultural reform “Agenda 2000” opened first voluntary options for CC. Single Member States exercised the option to make certain direct payments (e.g. premia for arable land, set-aside or cattle) contingent upon compliance with specific requirements. With the beginning of 2005, a new obligatory and EU-wide harmonised approach for CC has been carried through, and each Member State has to introduce CC-standards, based on given criteria.

CC in the EU is composed of:

- **“Statutory management requirements”** for the areas environment, food safety and animal welfare, based on 19 EU-Regulations and Directives and to be implemented gradually until 2007 (Annex III of Reg. (EC) No. 1782/2003),
- standards for **“good agricultural and environmental condition”** (Annex IV) in terms of soil conservation, minimum maintenance of land and retention of landscape elements, and
- requirements for the **protection of permanent pasture** (grassland), in which the ratio of permanent grassland to the agriculturally utilised area at the national or regional level must not decrease by more than 10 %. If this ratio is reduced considerably, measures at farm level have to be taken, that prohibit a conversion of grassland or prescribe a re-conversion.

Requirements according to Annex III and IV of Reg. (EC) No. 1782/2003

Annex III: Statutory management requirements	
<i>Applicable from 2005:</i>	
<i>Environment:</i>	
Council Dir. 80/68/EEC on the protection of groundwater against pollution caused by certain dangerous substances	
Council Dir. 86/278/EEC on the protection of the environment, and in particular of the soil, when sewage sludge is used in agriculture	
Council Dir. 91/676/EEC concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources	
Council Dir. 79/409/EEC on the conservation of wild birds	
Council Dir. 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild flora and fauna (FFH-Dir)	
<i>Identification and registration of animals:</i>	
1 Council Directive and 2 Regulations (Dir. 92/102/EEC; Reg. (EC) No. 2629/1997; Reg. (EC) No. 1760/2000)	
<i>Applicable from 2006:</i>	
<i>Public, animal and plant health:</i>	
Council Dir. 91/414/EEC concerning the placing of plant protection products on the market	
Council Dir. 96/22/EC concerning the prohibition on the use in stockfarming of certain substances having a hormonal or thyrostatic action and of beta-antagonists	
Reg. (EC) No. 178/2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matter of food safety	
Reg. (EC) No. 999/2002 laying down rules for the prevention, control and eradication of certain transmissible spongiform encephalopathies	
<i>Notification of diseases: 3 Council Directives (85/511/EEC; 92/119/EEC; 2000/75/EC)</i>	
<i>Applicable from 2007:</i>	
<i>Animal welfare: 3 Council Directives on the protection of calves, pigs and of animals kept for farming purposes... (91/629/EEC; 91/630/EEC; 98/58/EC)</i>	
Annex IV: Good agricultural and environmental condition	
Protection against soil erosion	<ul style="list-style-type: none"> – Minimum soil cover – Minimum land management reflecting site-specific conditions – Retain terraces
Maintenance of soil organic matter	<ul style="list-style-type: none"> – Standards for crop rotations where applicable – Arable stubble management
Maintenance of soil structure	<ul style="list-style-type: none"> – Appropriate machinery use
Minimum level of maintenance of land and avoidance of deterioration of habitats	<ul style="list-style-type: none"> – Minimum livestock stocking rates or/and appropriate regimes – Protection of permanent pasture – Retention of landscape features – Avoiding the encroachment of unwanted vegetation on agricultural land

Statutory standards for agriculture are set by national and regional legislation, partly in implementing EU-Directives. So far, they have been enforced independently from support payments to farmers. The new rules for CC oblige Member States for the first time to link requirements from EU-legislation on environment, feed- and food safety and animal health and welfare to direct payments. Only standards that result from EU-legislation are relevant for CC. However, farmers can only be penalised for non-compliance with standards that have been implemented in the respective Member State. The fact, that the EU only defines few concrete standards at farm level can result in very heterogeneous standards, as well concerning the national implementation of statutory requirements according to **Annex III**. This is particularly apparent in the case of the FFH-Directive. Here, CC is applied to a very different extent, depending if Natura 2000 areas are protected predominantly with voluntary measures or via mandatory prohibitions or commands for management practices.

However, CC allows for a system control by the EU, if and in what way Member States carry out controls on compliance with legislation relevant for agriculture and if these are consistent with the requirements. Because of the connection to the legislation regarding support payments, the EU can keep these payments or demand them back from the Member States in case of an insufficient enforcement system. This mechanism means that CC is an instrument of the EU to control and sanction the administrations of the Member States aiming at a better and more harmonised enforcement of EU-legislation. Still, the EU cannot impose sanctions for an inadequate implementation of EU-Directives in the Member States via CC. As it has been the case before, corrections are only possible within infringement procedures before the European Court of Justice.

Considerable scope and different points of view exist as regards the definition of requirements for a “good agricultural and environmental condition”, resulting in different priorities of the Member States and approaches that vary in their requirements. Moreover, there seems to be no clear understanding yet, if all standards from **Annex IV** have to be transformed into national CC-requirements or if Member States can compile a suitable choice from these standards. Whereas for example England defines relatively ambitious standards, other Member States confine themselves to a minimal implementation of CC in order not to endanger existing agri-environment measures and to minimise the effort and the risk of disallowances. The new Member States of the EU often put emphasis on maintaining land in a good *agronomic* condition. However, a new aspect for environmental protection is given by the particular focus on soil protection in Annex IV, offering chances to develop compulsory standards for soil protection. As well it is a progress for environmental and nature protection, that certain landscape elements have to be preserved. The requirements for a minimum maintenance of land aims at avoiding abandonment of land not used for production any more, thus dampening potential impacts of decoupling. Still, CC on its own only requires a *minimum* maintenance, which can be prob-

lematic from the view of nature conservation in cases when large-area mulching is permitted.

Proof of Ecological Performance (ÖLN) in Switzerland

The inclusion of the aim of a **sustainable agriculture** into the constitution in 1996 and the definition of concrete quantitative ecological goals illustrate the demanding integrational approach in Switzerland. Today, direct payments are a central element of the Swiss agricultural policy. The **general direct payments** (area payments, payments for roughage consuming livestock, payments on general hillside and payments for animal husbandry under adverse production conditions) are meant to contribute to securing income as well as compensate farmers for providing services for a multifunctional agriculture, which are asked for by the society. The **ecological payments** offer additional incentives for defined practices for environmental protection and animal welfare, comparable to the agri-environment measures in the EU. The introduction of the ÖLN with the year 1999 resulted in the implementation of standards for Integrated Production (IP), which had been a voluntary eco-program before, on nearly all agricultural land. The ÖLN is based on standards for IP with requirements for an even nutrient balance, a suitable proportion of ecological compensation areas, a regular crop rotation, suitable soil protection and limitation and targeted use of plant protection products. In addition, compliance with the Animal Protection and Health Act is relevant for the reception of direct payments. The ÖLN is a precondition for the receipt of all general and ecological direct payments apart of the summering contributions. Besides, further conditions to obtain the payments are structural and social criteria (e.g. minimum labour requirements as well as age, income and capital of the farm manager) and compliance with the following legislation, relevant for agriculture: the Water Protection Act, the Environmental Protection Act and the Nature and Landscape Protection Act. Grading and upper limits for direct payments are set according to area and numbers of animals.

To what extent is the ÖLN compatible with CC in the EU?

The EU and Switzerland differ concerning the situation of the agricultural policy as well as construction, starting point and priorities of CC and ÖLN respectively. It is true that farmers in Switzerland receive **higher direct payments** compared to conditions in the EU, but when the highly differing structures of revenue and cost are taken into account, it shows that the public support payments in the EU and in Switzerland have a comparably high importance for incomes. That is why the CC-approaches should result in similar effects.

While in the EU there is a strict organisational boundary between **Pillar One and Pillar Two**, the separation between general and ecological payments in Switzerland is less pronounced. For a comparison with CC only the requirements within the ÖLN for the recep-

tion of the general direct payments and some further preconditions, laid down in the Ordinance on Direct Payments (DZV) of Switzerland, are used.

In order to create comparable terms for the approaches of the EU and Switzerland, the respective prescriptions of the EU are taken as a basis. It is examined, if for each EU-standard a respective rule of the ÖLN exists. In the EU there is a relatively strict division of CC-requirements into standards resulting from EU-legislation (Annex III) and standards for a “good agricultural and environmental condition” (Annex IV). This does not correspond to the construction of the ÖLN, where on one hand many requirements go further than standards resulting from legislation (comparable to Annex IV), on the other hand many laws, which are relevant for agriculture, are not part of the ÖLN. But a comparison is as well difficult because of the fact, that the EU only sets few standards at the farm level and these are concretised by the single Member States. Standards for CC have been developed under high pressure of time by the Member States so far only for the requirements valid from 2005 on, and the individual control indicators were not yet available at the time this study has been written.

A fundamentally different approach lies in the fact that, from the start, the ÖLN was constructed to raise standards in agriculture and guarantee them area-wide (inclusion of IP into the ÖLN). Most EU-Member States intend to touch on their agri-environment programs as little as possible. CC is merely meant to support compliance with mainly already existing minimum standards. Consequently, the environmental effects resulting from CC will probably remain limited.

With adherence to demands of environmental protection and animal welfare being a precondition for a full reception of direct payments, the ÖLN corresponds to the essential features of CC in the EU. **Many standards of the ÖLN are similar to CC-requirements** defined by the EU-Member States, e.g. standards concerning **crop rotation** and **soil cover**. The requirement for minimum maintenance of land is de facto fulfilled with the demand to *use* the land eligible for direct payments, a fact established in the Swiss DVZ, as direct payments in Switzerland are not decoupled from production. In many cases, requirements of the ÖLN are higher than those in the EU, in others however, the ÖLN is not compatible with the approach taken by the EU. Often, these are rather formal differences, resulting from the different concepts.

Elements of the ÖLN that go beyond EU-requirements

Especially with the demands for **animal welfare**, **plant protection** and for **ecological compensation** the ÖLN goes further than the EU. As well requirements concerning the **nutrient balance**, the laying out of **buffer strips** and the duty to **keep detailed records** show the ambitious approach of the ÖLN.

The **duty to utilise agricultural land** according to the DZV definitely excludes mere mulching of land, whereas in the EU these practices can be permitted by the Member States for minimum maintenance of land. Independently of the ÖLN, Switzerland limits the maximum livestock density, for which payments for roughage consuming livestock can be granted. Besides, the ÖLN constitutes a basis as well for ecological direct payments and for investment aid and structural measures for single holdings, whereas in the EU minimum standards for agri-environment measures and less favoured area payments are based on “usual good farming practice”, which is mostly a less broad approach than CC, and support for investments in agricultural holdings, setting up of young farmers and for improving processing and marketing of agricultural products require compliance with “minimum standards regarding the environment, hygiene and animal welfare” that often encompass only existing mandatory requirements.

Concerning enforcement, Switzerland outstrips the EU by far with controlling at least 30 % of farms per year compared to a minimal rate of 1 % in the EU for on-the-spot control of CC-standards (5 % for identification and registration of bovine animals).

Differences between the EU-approach and the ÖLN

The fact, that in Switzerland compliance with rules relevant for agriculture, arising from the Water Protection Act, the Environmental Protection Act and the Nature and Landscape Protection Act, which partly correspond to CC-relevant EU-legislation, is a precondition for the reception of direct payments but not subject of a **standardised systematic control** as part of the ÖLN with a fixed control rate, selected according to risk analysis, and with defined control indicators, is not compatible with EU-requirements. Therefore they are no equivalent to standards from Annex III of Reg. (EC) No. 1782/2003, which are part of CC in the EU.

Furthermore, legal **regulations concerning identification and registration of animals, food safety, the prohibition to use certain substances in animal husbandry, BSE and notification of diseases are not relevant for the receipt of direct payments in Switzerland**. To be compatible with the system of the EU, the legal rules, which correspond to EU-law, would have to be systematically controlled as a part of the ÖLN using control indicators, as it is already the case in the area of animal welfare.

While there are various incentive instruments for the conservation, creation and maintenance of landscape elements and of ecological compensation areas in the EU as well as in Switzerland (agri-environment measures and contractual nature conservation in the EU, but with big differences between and within Member States; ecological direct payments in Switzerland), there exist marked differences concerning the protection of permanent grassland and landscape elements *within the scope of CC or the ÖLN* respectively.

Certain already existing **landscape elements** have to be maintained in the Member States of the EU. Removal can result in a cut of direct payments in addition to possible administrative offence fines. Germany and Austria have laid down a list of landscape elements for which removal is prohibited under CC. The protection of such structures via nature conservation legislation does not correspond to these requirements. In Switzerland, there are no such rules within the ÖLN and protection of landscape elements is regulated through a different mix of instruments, which makes this aspect difficult to compare with CC in the EU. Existing hedges are legally protected through the Nature and Landscape Protection Act. A central element of agricultural policy in Switzerland is the **ecological compensation**, which aims much more at creation, maintenance and increase of the ecological value of landscape elements, as it is the case in the approach of the EU. The Swiss approach to proof the existence of a certain percentage of ecological compensation area, referring to the agricultural utilised area, goes beyond EU-requirements. If necessary, compensation areas have to be created actively or leased additionally and have to be preserved for at least six years. The compensation areas in Switzerland encompass a much bigger spectrum of clearly defined eligible areas. Furthermore, ecological compensation partially involves requirements for maintenance and management (e.g. for grassland, set-aside land, arable crop preservation strips, single trees, hedges, field woods and riparian woods, wetlands and paths) and the creation of buffer strips. The ecological payments complement the obligatory ecological compensation. Certain elements for ecological compensation are subsidised with ecological payments, and the Ordinance on Ecological Quality from 2001 aims at supporting quality and linking-up of ecological compensation areas. Thus, compared to the rather „constructive” and **flexible Swiss system**, the **EU-approach**, which “freezes” the existing landscape elements, **is rather static**. There are agri-environment measures to re-create landscape features or to rise their quality in the EU, but they differ considerably from region to region.

Concerning the protection of permanent grassland, there is no equivalent in Switzerland to the requirements in the EU. The EU stipulates, that the ratio of grassland to arable land must not decrease by more than 10 % compared to 2004. There are no comparable rules in Switzerland. However, conversion of grassland into arable land is in Switzerland by far less relevant than in many EU-Member States. CC-requirements of the EU do not differentiate according to the ecological quality of grassland. As long as the area of grassland doesn't decrease too much, single plots are not protected against conversion, if they are not protected by other means, e.g. ban on conversion due to nature conservation. Still, unlike Germany, Austria has a ban on conversion of certain areas of grassland, which is relevant for CC. In Switzerland, grassland is eligible as ecological compensation area under certain conditions. A permanent protection of specific grassland areas is not anticipated, as long as there is no other requirement for their conservation and the farm can prove the necessary percentage for ecological compensation areas. An incentive for the conservation and use of grassland in Switzerland is given through other mechanisms,

such as animal premia that are subject to a maximum livestock density, and hillside premia for grassland.

In the area of **soil protection**, some standards of EU-CC are not expressively listed for the ÖLN. The **retention of terraces** and an **appropriate machinery use** are not required area-wide in Switzerland, but can be part of management plans against soil erosion. As well for **arable stubble management** there are no details for the ÖLN.

As regards the **organisation of controls**, in the EU they are carried out by the public administration without direct financial contribution by farmers. The establishment of a public or private based farm advisory system to assist the implementation of CC is only mandatory from 2007 on. But it can already be supported within Pillar Two, a possibility that is only used by very few Member States so far. In Switzerland, advice and control, often undertaken by accredited private organisations depending on the canton, are linked more closely. Farmers pay for the controls and at the same time often ask the controlling organisations, if agricultural practices are compatible with the ÖLN.

Conclusions

In Switzerland already the introduction and increase of direct payments has been accompanied by a linkage to ecological standards. Since 1993 the payments for IP rose steadily till they were transferred into the general direct payments with the adoption of the ÖLN in 1999. Because of this, there existed a **good foundation for the acceptance of the ÖLN**. In the case of the EU, from the view of the farmers CC means additional requirements, while the future of direct payments is insecure. As well, the detailed implementation of the new requirements is still afflicted with uncertainties, and the Member States only have to implement the accompanying farm advisory system from 2007 on. Contrary to this, Switzerland from the beginning attached great importance to advice. A high control density and few breaches together with relatively low sanctions actually imposed, show evidence of a high acceptance of the ÖLN and compliance with the requirements to a large extent. Unlike this “**advisory approach**” of Switzerland, with its CC-approach the EU places emphasis on threatening with potentially high sanctions in connection with a rather low control frequency of only 1 % of farms. If an administrative fine is imposed for non-compliance with relevant agri-environmental legislation, which corresponds at least in Germany per definition to an intentional breach, direct payments are cut by at least 15 %. With the low control rate in the EU, a risk analysis for the selection of farms to be controlled is indispensable for an effective control.

The ÖLN in Switzerland is a CC-approach that is quite far-reaching in many areas. However, as well many EU-Member States define partly ambitious standards (e.g. creation of buffer strips in Austria, England and Finland, conditions for the management of grassland, drawing up of soil management plans in England). There is no counterpart in CC-

requirements in the EU concerning the Swiss standards for a nutrient balance for phosphorus (P), for ecological compensation, for providing outdoor access for cattle and for the detailed standards for the use of plant protection products.

Most of the differences between the ÖLN and CC in the EU are rather formal and mainly concern the inclusion of already existing legislation into the control system for CC. Still, harmonisation of enforcement mechanisms for environmental standards is an important objective of the recent agricultural reform of the EU and is to be interpreted against the background of the political multi-level system of the EU. Different approaches exist as regards the conservation of permanent grassland and concerning the choice of instruments for the protection of landscape features, resulting in the fact that there are not for every EU-requirement exactly corresponding rules in Switzerland. As well, the ÖLN does not explicitly list all standards for soil protection, required in the EU. However, so far a number of EU-Member States has not defined any conditions for the protection of permanent grassland and landscape features yet, and as well in the area of soil protection not all criteria set by the EU have been filled with own standards by many states. One has to wait, if this proceeding will be sufficient or if the EU-Commission will put on pressure for a more harmonised level in the next years. As well concerning the national design of EU-standards for a “good agricultural and environmental condition” of land, there is no concluding judgement possible, yet.

The respective systems of sanctions differ. Whereas Switzerland has a detailed point system for assessing non-compliance with the ÖLN, the EU sets rather inflexible percentages for cuts of direct payments. In case of an alignment with the EU, the Swiss approach could still be applied, like in France, for the estimation of the severity of breaches.

Many standards of the ÖLN could probably exist further under the CC-approach of the EU (e.g. ecological compensation, buffer strips, obligation for a minimum management of land). Standards for the areas of fertilising, plant protection and animal welfare are not provided for under Annex IV of the EU-Regulation, but are defined within Annex III. Here these standards solely refer to the nationally implemented EU-legislation. Some Member States of the EU have independently defined additional requirements under Annex IV e.g. concerning irrigation. It has to be seen, if this procedure to widen the spectrum will be tolerated by the EU. This would then be a possibility as well for Switzerland to keep ÖLN-standards within the framework of CC. As well, requirements of the ÖLN that go beyond CC could alternatively be carried on as a kind of an area-wide agri-environment program.

While linking direct payments to additional objectives, the introduction of CC-approaches contribute to legitimising the allocation of these payments to farmers. Granting direct payments without them being contingent upon further conditions is not conceivable any more against that background. There is no telling yet, in how far CC-requirements in the

EU will become more ambitious in future or be expanded over other areas (e.g. EU Water Framework Directive). Time will show, what the impacts of CC in the EU together with decoupling of direct payments will be and how these are influenced by the implementation in the individual Member States. This process can provide interesting details as well for the Swiss agricultural policy. In contrary to the ÖLN, CC in the EU has still to prove itself in praxis. The Swiss ÖLN demonstrates, that an ambitious CC-approach can be realised.

1 Einführung und Fragestellung

Vor dem Hintergrund sich ändernder Rahmenbedingungen war die Agrarpolitik in Europa in den letzten Jahren von Reformen geprägt. Nötig wurden Veränderungen vor allem aufgrund von Forderungen nach einer Liberalisierung der Agrarmärkte im Rahmen der Welt-handelsverhandlungen der WTO (World Trade Organisation). Ein weiterer Inhalt der Reformen war eine verstärkte Integration von Umweltzielen. Letzteres führte zum Ausbau von Instrumenten der Agrarumweltpolitik, wie eine zunehmende Bedeutung von Agrarumweltprogrammen und die Verknüpfung von Umweltstandards mit dem Förderrecht. Sowohl in der Europäischen Union (EU) als auch in der Schweiz ist der Erhalt von Direktzahlungen nun abhängig von der Einhaltung von Mindeststandards in der landwirtschaftlichen Praxis, ein Konzept, das auch als Cross Compliance (CC) bezeichnet wird. Eine Nichteinhaltung dieser Bewirtschaftungsauflagen kann zu einer Kürzung der Zahlungen führen. Auch der Ökologische Leistungsnachweis der Schweiz (ÖLN) entspricht diesem Ansatz. Voraussetzung für die Anwendbarkeit von CC ist die individuelle Zuweisung von Direktzahlungen an Landwirte. Bei diesen Direktzahlungen stand ursprünglich nicht die Umweltleistung sondern ihre Bedeutung als Einkommensstützung und Kompensation von Agrarpreiskürzungen im Mittelpunkt.

Der Begriff „Cross Compliance“, für den keine wörtliche Übersetzung ins Deutsche existiert, stammt aus den USA, wo seit 1986 die Teilnahme an Maßnahmen zum Erosionsschutz und zum Schutz von Feuchtgebieten zur Voraussetzung für den Erhalt von direkten agrarpolitischen Stützungen gemacht wurde. Das System des ÖLN in der Schweiz entstand 1998 mit der Zusammenlegung von allgemeinen Direktzahlungen mit den Beiträgen des größten Öko-Programms, die Förderung der Integrierten Produktion (IP). Seitdem ist hier der Bezug von Direktzahlungen abhängig von der Einhaltung von Umwelt- und Tierschutzstandards. In der EU eröffnete die Agrarreform „Agenda 2000“ erste freiwillige Optionen für CC, wobei einzelne Mitgliedstaaten überwiegend von der Möglichkeit Gebrauch machten, spezielle Auflagen gezielt an bestimmte Direktzahlungen, z. B. für Ackerkulturen, Flächenstilllegung oder Rinder, zu binden. Auf Grundlage der Reformbeschlüsse vom Juni 2003 (Beschlüsse von Luxemburg) mit der für die Mitgliedstaaten obligatorischen Einführung von CC schreibt die EU ab 2005 stärker als bisher den Rahmen für Definition und Kontrolle von förderrechtlichen Standards vor. Bewirtschaftungsauflagen betreffen die landwirtschaftlichen Flächen, die landwirtschaftliche Erzeugung und die landwirtschaftliche Tätigkeit. Sie umfassen die Berücksichtigung von EU-Verordnungen und –Richtlinien in den Bereichen Umwelt, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit sowie Anforderungen zu Bodenschutz, zur Instandhaltung von Flächen und dem Erhalt von Landschaftselementen und Dauergrünland. Diese neue Regelung zielt darauf ab, die Akzeptanz der Direktzahlungen in der Gesellschaft zu verbessern und die Einhaltung von grundlegenden Standards in der Landwirtschaft zu fördern.

Definition von Cross Compliance und verschiedene Ansätze

<p>Definition von CC: „Umweltbezogenes Cross Compliance bedeutet die Verknüpfung von Umweltanforderungen an die Gewährung von Transferzahlungen an Landwirte.“ (Dwyer, Baldock, Einschütz, 2000)</p>
<p>CC in den USA (seit 1986): Umsetzung betrieblicher Bodenschutzpläne sowie Teilnahme an bisher freiwilligen Maßnahmen zu Erosionsschutz und Schutz von Feuchtgebieten Voraussetzung für Erhalt von Direktzahlungen</p>
<p>ÖLN in der Schweiz (in Kraft seit 1999): Erfüllung von Umwelt- und Tierschutzaufgaben und die Einhaltung relevanter Umweltgesetze Voraussetzung für Erhalt allgemeiner und ökologischer Direktzahlungen sowie für Beiträge und Investitionshilfen für einzelbetriebliche Strukturverbesserungen</p>
<p>CC in der EU seit 2000: Definition spezifischer Umweltauflagen als Voraussetzungen für Flächen- und Tierprämien als für die Mitgliedstaaten <i>freiwilliges</i> Instrument</p>
<p>CC in der EU mit schrittweiser Einführung ab 2005: Einhaltung bestimmter rechtlicher Vorschriften in den Bereichen Umwelt, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit; Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in „gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ und Erhaltung von Dauergrünland gekoppelt an den Erhalt von Direktzahlungen (obligatorisch für die EU-Mitgliedstaaten)</p>

Die Beziehungen der Schweiz zur EU werden zur Zeit vor allem durch bilaterale Verhandlungen und Verträge vertieft, wobei der Bundesrat der Schweiz 1993 einen Beitritt zur EU als strategisches Ziel bezeichnet. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, die Schweizer Agrarpolitik einem Vergleich mit der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU zu unterziehen. Leitende Fragestellung für diese Untersuchung ist, inwieweit das System des ÖLN der Schweiz mit den ab dem Jahr 2005 geltenden Vorschriften für CC in der EU kompatibel wäre.

Während der erste Teil des Berichts die Entwicklung der Agrarpolitik, die Elemente von CC bzw. ÖLN und deren Einordnung in die Agrarumweltpolitik jeweils für die EU und die Schweiz beschreibt, werden im zweiten Teil wichtige Merkmale dieser Ansätze miteinander verglichen. Dabei werden besonders die umweltbezogenen CC-Anforderungen und die Umsetzung in Deutschland und Österreich detaillierter betrachtet. Am Schluss werden Vorzüge und Schwachpunkte beider Ansätze beleuchtet und die Vereinbarkeit des ÖLN mit EU-CC diskutiert.

2 Cross Compliance in der EU

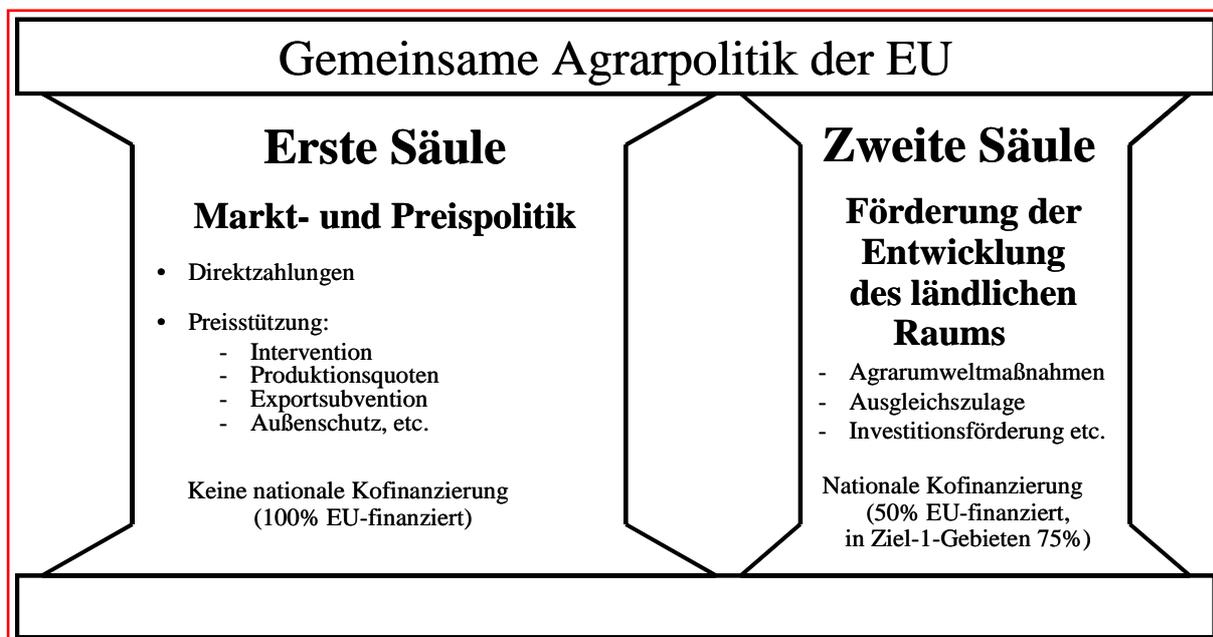
2.1 Agrarpolitik der EU

Die aktuelle Reform der GAP, die Beschlüsse von Luxemburg im Jahr 2003, ist nur vor dem Hintergrund der bisherigen Agrarpolitik zu verstehen. Daher sollen zunächst einige grundlegende Merkmale dieser Politik beschrieben werden.

Die zwei Säulen der GAP

Die politischen Rahmenbedingungen für die landwirtschaftliche Flächennutzung in Europa werden maßgeblich durch die GAP der EU gesetzt. Die EU-Agrarpolitik wird auf Grundlage gemeinsamer Beschlüsse aller Mitgliedstaaten weiterentwickelt. In der Markt- und Preispolitik, der so genannten 1. Säule der GAP, besteht ein relativ geringer Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der EU-Vorgaben. Hierunter fallen Instrumente zur Preisstützung und die Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe. Mit der im Jahr 1999 beschlossenen Agrarreform „Agenda 2000“ wurden die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in der 2. Säule der GAP zusammengefasst. Bei diesen umwelt- und strukturpolitischen Maßnahmen besteht ein größerer nationaler Ausgestaltungsspielraum.

Abbildung 1: Die zwei Säulen der EU-Agrarpolitik



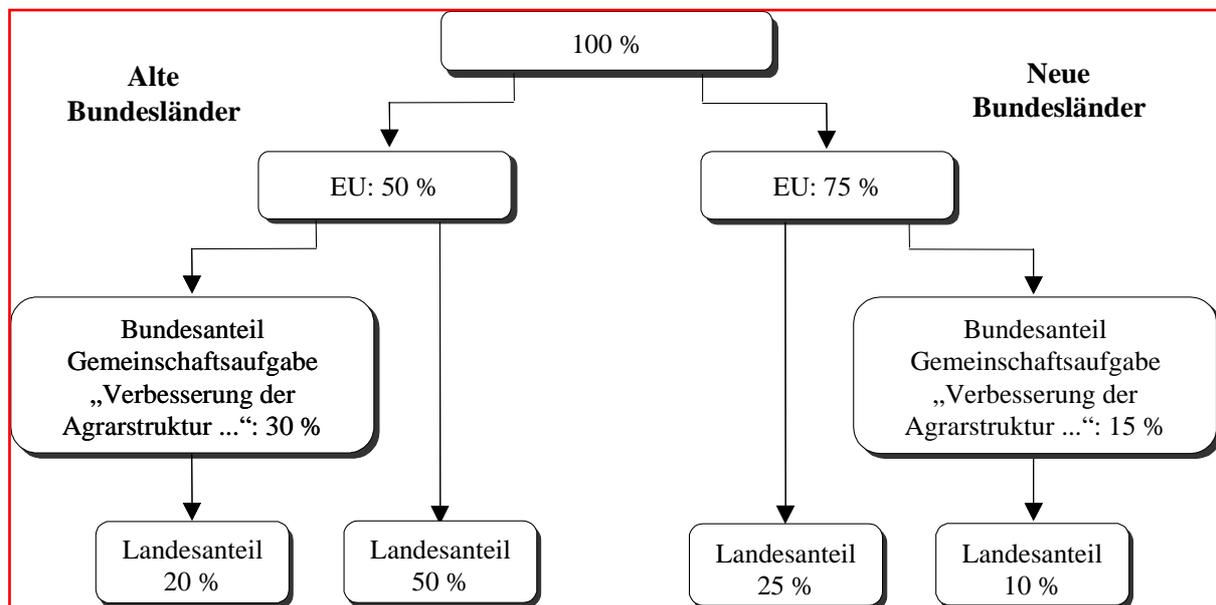
Im Gegensatz zu Maßnahmen der 1. Säule, die vollständig aus EU-Mitteln finanziert werden, erfordern Programme der 2. Säule eine nationale Kofinanzierung, dafür wird den Mitgliedstaaten ein größerer Ausgestaltungsspielraum zu Schwerpunktsetzung und An-

passung an regionale Verhältnisse eingeräumt. Bekanntestes Beispiel für Maßnahmen der 2. Säule sind die von der EU kofinanzierten Agrarumweltprogramme, die, vergleichbar mit den ökologischen Direktzahlungen in der Schweiz, besonders erwünschte Praktiken über Anreizprogramme fördern. Weiterhin bedeutsam als 2. Säule-Maßnahmen sind die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (z. B. Berggebiete) und die einzelbetriebliche Investitionsförderung.

Agrarpolitische Direktzahlungen und Zuschüsse am Beispiel Deutschland

Im Jahr 2003 waren für Deutschland Ausgaben aus dem Europäischen Ausgleichs- und Garantiefond für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, in Höhe von ca. 5.000 Mio. Euro Marktordnungsausgaben und von ca. 795 Mio. Euro für die ländliche Entwicklung vorgesehen (vorläufige Angaben aus BMVEL, 2004a). Bei den Marktordnungsausgaben machen die Direktzahlungen den größten Anteil aus. Hinzu kommen Ausgaben des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, aus dem viele Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern finanziert werden, in Höhe von ca. 500 Mio. Euro. Für die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums kommen noch nationale Kofinanzierungsmittel in Höhe von 50 % bzw. in den neuen Bundesländern 25 % hinzu. Letztere bekommen als Ziel-1-Gebiete bis zu 75 % der Mittel für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung von der EU. Die nationalen Ausgaben werden im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) zum Teil aus Bundesmitteln bestritten, der verbleibende Anteil kommt aus den Haushalten der Bundesländer (vgl. Abbildung 2). Eine Reihe von Maßnahmen für den ländlichen Raum kommen aber nicht direkt landwirtschaftlichen Betrieben zu gute.

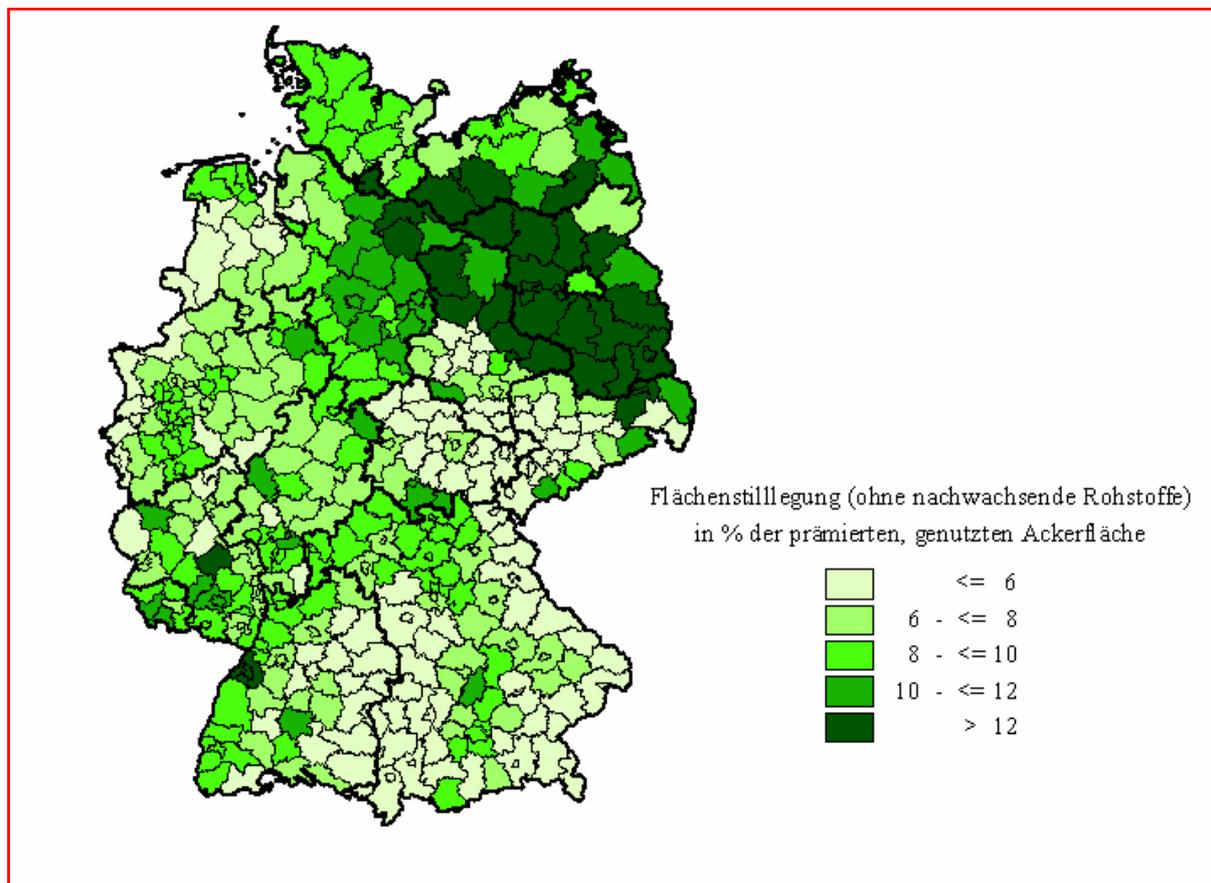
Im Wirtschaftsjahr 2002/2003 erhielt ein Haupterwerbsbetrieb in Deutschland im Durchschnitt 358 Euro Direktzahlungen und Zuschüsse pro Hektar LF, darunter 213 Euro Flächenprämien und 44 Euro Tierprämien der 1. Säule, 31 Euro Zins- und Dieselvegünstigungen sowie 17 Euro Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten und 34 Euro Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (BMVEL, 2004b). Die finanzielle Ausstattung der Förderung des ländlichen Raums unterscheidet sich sehr stark zwischen den Bundesländern. Besonders hohe Fördermittel stehen in Baden-Württemberg und Bayern mit Beträgen zur Verfügung. Haupterwerbsbetriebe erhielten in diesen Bundesländern im Wirtschaftsjahr 2002/2003 durchschnittlich 420 und 430 Euro Direktzahlungen und Zuschüsse pro Hektar LF.

Abbildung 2: Finanzierungsstruktur in der 2. Säule am Beispiel Deutschlands

Die zunehmende Bedeutung von Direktzahlungen in der 1. Säule

Im Mittelpunkt der GAP steht bis heute die Markt- und Preispolitik, und in diesem Rahmen stellte die Preisstützung für landwirtschaftliche Produkte lange Zeit das dominante Instrument dar. Seit der Agrarreform im Jahr 1992 und verstärkt seit der „Agenda 2000“ haben sich Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe zu einem zentralen agrarpolitischen Instrument entwickelt. Diese Transferzahlungen von EU-Mitteln wurden zur Kompensation des Abbaus von Preisstützungen eingeführt. Im Ackerbau gab es nun flächenbezogene Zahlungen für die prämierten Ackerkulturen Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen. Ebenso existierten Prämien für die Stilllegung von Ackerflächen bzw. den Anbau nachwachsender Rohstoffe auf Stilllegungsflächen. Da für jeden Hektar prämierten Ackerlandes Direktzahlungen gewährt wurden, war bis zum Jahr 2004 die Nutzungsaufgabe im Ackerbau auch auf schlechtesten Standorten nicht relevant. Damit blieben auch schlecht bewirtschaftbare, häufig ökologisch wertvolle Ackerstandorte, z. B. auf mageren Sand- und Kalkböden, in Nutzung oder wurden zumindest im Rahmen der Flächenstilllegung offengehalten. Der Stilllegungssatz durfte aber 33 % der prämierten Ackerfläche eines Betriebes nicht überschreiten. In Karte 1 wird deutlich, dass hohe Stilllegungsanteile im Jahr 1999 vor allem auf den ertragsschwachen Sandstandorten im Nordosten Deutschlands erreicht wurden.

Karte 1: Flächenstilllegung (konjunkturell und freiwillig, ohne Anbau nachwachsender Rohstoffe) in Prozent der mit Getreide, Ölsaaten, Hülsenfrüchten und Silomais bestellten Ackerfläche im Jahr 1999



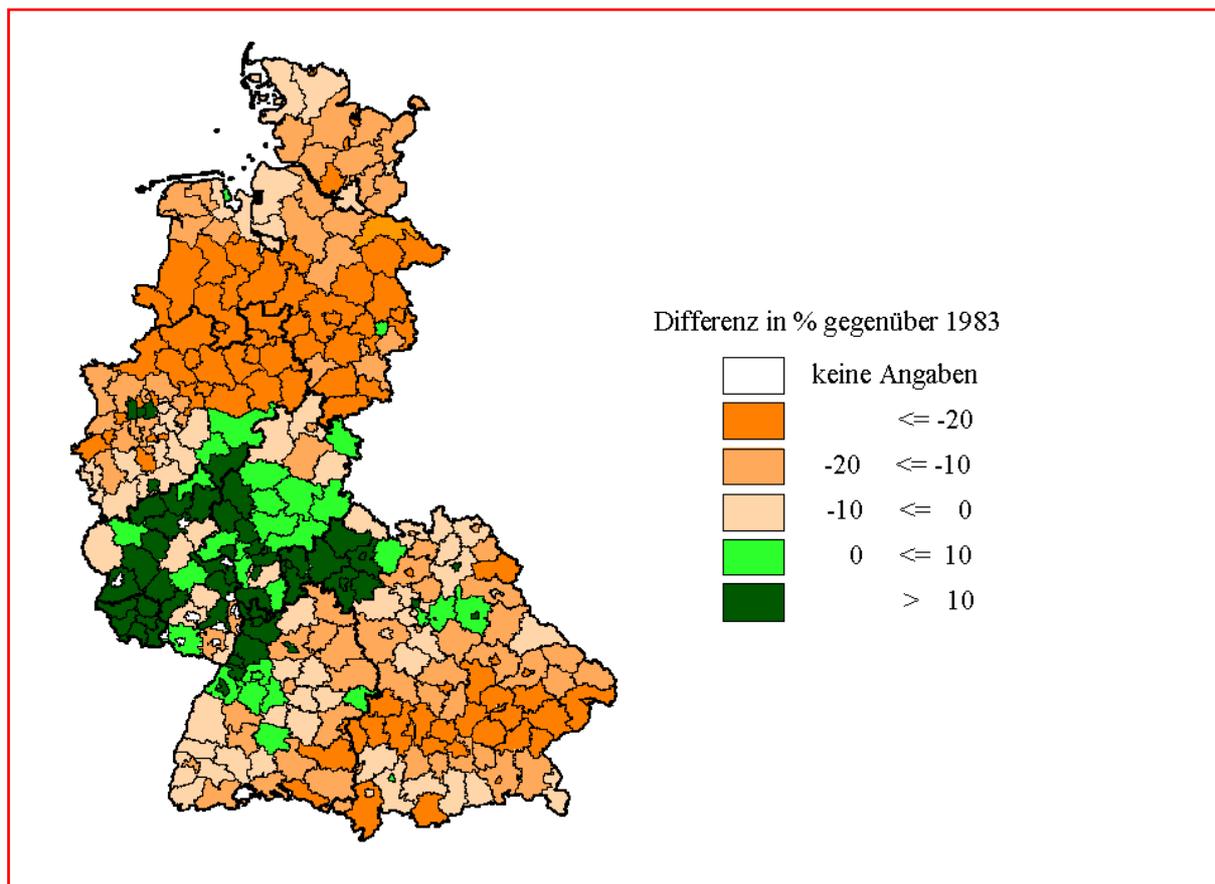
Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Auswirkungen auf die Nutzung von Grünland

Für Grünland sowie Feld- und Klee gras wurden bisher keine flächenbezogenen Direktzahlungen aus der 1. Säule gewährt. Diese Benachteiligung im Vergleich z. B. zum Maisanbau wurde aus Naturschutzsicht heftig kritisiert. Die Futterflächen außer Mais wurden nur indirekt durch Tierprämien beispielsweise für Mutterkühe und Mutterschafe gefördert, seit der „Agenda 2000“ auch durch Schlachtpremien für Rinder. Voraussetzung für den Erhalt von Tierprämien war der Nachweis einer bestimmten Futterfläche pro Großvieheinheit. Auch die agrarpolitische Stützung hoher Milch- und Rindfleischpreise hat die Grünlandnutzung indirekt gestärkt. Da die agrarpolitischen Instrumente der 1. Säule nur indirekt auf die Grünlandnutzung wirkten, war trotz hoher Stützung eine Nutzungsaufgabe von unrentablen, nicht für die Erzielung von Tierprämien relevanten Grünlandflächen möglich. Ein Bruchfallen von Grünland wurde vielerorts durch die im Rahmen von Agrarumweltprogrammen der 2. Säule der GAP gewährten, flächenbezogenen Grünlandprämien verhindert. Für umgebrochenes Dauergrünland wurden i. d. R. keine Direktzah-

lungen für Ackerkulturen gewährt. Dadurch wurde die Umwandlung von Dauergrünland zu Ackerland zumindest in den letzten Jahren stark eingeschränkt. Darüber hinaus gelten in vielen Wasser- und Naturschutzgebieten Umbruchverbote. Da der Rinderbestand aufgrund steigender Milchleistung pro Milchkuh und der Milchmengenbegrenzung im Rahmen der GAP beständig zurückgegangen ist, wird immer weniger Grünland als Futterfläche benötigt. Die entstehenden Spielräume können für eine Grünlandextensivierung genutzt werden, auf ackerbaulich nutzbaren Standorten steigt hierdurch aber auch der Druck, Grünland in Ackerland umzuwandeln. In Karte 2 wird deutlich, dass es in Westdeutschland zwischen 1983 und 1999 regional zu erheblichen Grünlandverlusten gekommen ist.

Karte 2: Veränderung der Grünlandfläche zwischen 1983 und 1999 im früheren deutschen Bundesgebiet



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Betroffen sind vor allem das norddeutsche Tiefland und weite Teile Süddeutschlands, hier vor allem in den Ackerbauregionen. Im den Mittelgebirgsregionen in der Mitte Westdeutschlands kam es dagegen verstärkt zu einer Umwandlung von Grünland in Ackerland. Insbesondere in Norddeutschland dürfte nach wie vor ein erhebliches Potenzial an acker-

fähigem Grünland bestehen, weshalb bei Änderungen der agrar- und umweltpolitischen Rahmenbedingungen umfangreiche Grünlandverluste durch Umbruch in Ackerland eintreten können.

2.2 Die EU-Agrarreform 2003

2.2.1 Grundsätze und wichtige Elemente

Die jüngste Agrarreform der EU wurde im Juni 2003 von den EU-Agrarministern (Rat) auf Vorschlag der Kommission vor dem Hintergrund der Zwischenbewertung der „Agenda 2000“, der EU-Osterweiterung und den WTO-Verhandlungen beschlossen. Sie führte zu einer neuen Verordnung (VO 1782/2003) über Direktzahlungen mit nachfolgenden Durchführungsverordnungen, die für die Mitgliedstaaten direkt bindend sind.

Die Kernelemente der Reform sind:

- die **Entkopplung der Direktzahlungen** von der Agrarproduktion und
- die **Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Mindeststandards** in den Bereichen Umwelt-, Tier- und Verbraucherschutz (CC).

Zudem gibt es weitere :

- Die so genannte Modulation sieht eine Kürzung der Direktzahlungen der 1. Säule um 3 % (Steigerung bis 2007 auf 5 %) zugunsten der Aufstockung der Mittel für Maßnahmen der 2. Säule vor. Für jeden Betrieb gilt dabei ein Freibetrag von 5000 Euro.
- Innerhalb der 2. Säule sind neue Maßnahmen förderfähig, beispielsweise zu Tiererschutz, Lebensmittelqualität und landwirtschaftlicher Betriebsberatung.
- Um den engen Haushaltsrahmen für die EU-25 bis 2013 nicht zu sprengen, können die Direktzahlungen im Rahmen der „finanziellen Disziplin“ ab 2007 auch gekürzt werden, wenn die finanzielle Obergrenze des EU-Agrarhaushalts überschritten wird.

Relevante Änderungen der Preisstützung betreffen:

- die Abschaffung der Roggenintervention (d.h. dass der Roggenpreis künftig nicht mehr durch staatlichen Aufkauf und Lagerung von Roggen gestützt wird) und
- eine Reform der Milchmarktordnung, im Zuge derer es zu erheblichen Milchpreiserückgängen kommen wird, die durch Ausgleichszahlungen teilweise kompensiert werden sollen.

Den Mitgliedstaaten wurden weitreichende Spielräume bei der Umsetzung der Reform gegeben. Spätestens 2009 soll die EU-Kommission, falls erforderlich, Vorschläge zur Anpassung des Systems der entkoppelten Prämien machen.

Tabelle 1 erläutert die Elemente der EU-Agrarreform, einschließlich des neuen Prämienmodells in Deutschland.

Tabelle 1: Elemente der EU-Agrarreform 2003 in der 1. Säule

Entkopplung	Produktionsunabhängige Betriebsprämien lösen bisherige Flächen- und Tierprämien der 1. Säule ab Betriebsflächen können bis zu 100 % stillgelegt werden, Mindeststandards sind aber einzuhalten Fortführung der Tierhaltung ist nicht notwendig.
Umsetzung in Deutschland: Prämienmodell	<ul style="list-style-type: none"> ÷ Kombimodell: Regionalprämie Acker (Ackerprämien) und Regionalprämie Dauergrünland (Schlachtprämie und Ergänzungsprämie Rinder, 50 % der Extensivierungsprämie) ÷ Betriebsindividuelle Prämie aus Milch- und anderen Tierprämien („Top-up“) ÷ Anpassung im Zeitablauf: Abschmelzen der Top-ups ab 2010, einheitliche Prämien in 2013 ÷ Option für Länder: Wertverhältnis Acker/Grünland um 15 %-Punkte ändern ÷ Flächenbezug für Zuteilung der Zahlungsansprüche (ZA) gemäß Antrag 2005
Regionale Abgrenzung	Regionen für Festlegung der ZA und den ZA-Transfer sind die Bundesländer, Stadtstaaten sind Flächenstaaten zugeordnet; begrenzte Umverteilung zwischen Regionen (<5 %)
Zeitpunkt, Optionen für Teilentkopplung	Weitestgehende Entkopplung ab dem 1. Umsetzungsjahr (2005), keine Nutzung der Teilentkopplungsoptionen
Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen („Cross Compliance“)	Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung gesetzlicher EU-Standards, an den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ der Betriebsflächen und die Erhaltung von Dauergrünland
Modulation	Obligatorische Kürzung der Direktzahlungen um bis zu 5 %, Verwendung der Mittel für 2. Säule-Maßnahmen
Marktordnungen: - Ackerbau - Milch	Beibehaltung der Ackerstilllegungsverpflichtung, Aufhebung der Roggenintervention Starke Interventionspreissenkungen, Einführung von Direktzahlungen zur Kompensation, die spätestens ab 2007 entkoppelt sein müssen; Beibehaltung der Milchquote bis 2014/15

Außer der Aufnahme neuer förderfähiger Maßnahmen ergeben sich in der 2. Säule keine grundsätzlichen Änderungen. Aufgrund veränderter Rahmenbedingungen in der 1. Säule kann aber zukünftig Anpassungsbedarf in bezug auf die Höhe der Beihilfen und die Inhalte der Maßnahmen entstehen.

Die Mitgliedstaaten erhalten bei der Umsetzung der Beschlüsse einen erheblichen Spielraum. Vor allem bei der Entkopplung bestehen zahlreiche Umsetzungsvarianten, einschließlich der Möglichkeit, sie bis zum Jahr 2007 zu verschieben. Aber auch in der neuen Förderpolitik gibt es verschiedene Zahlungen, deren Gewährung weiterhin teilweise oder vollständig an die Produktion des jeweiligen Erzeugnisses gebunden ist. In Deutschland gehören hierzu die gekoppelten Zahlungen für Eiweißpflanzen, Schalenfrüchte, Energiepflanzen, Stärkekartoffeln sowie (vorübergehend) Tabak (BMVEL, 2005a). Soweit wie möglich entkoppelt werden die Direktzahlungen in Deutschland und Großbritannien, während andere Mitgliedstaaten Teile der Tierprämien gekoppelt lassen (z. B. Österreich, Frankreich und Dänemark). In Österreich bleiben 100 % der Mutterkuh- und Kälberschlachtprämien sowie 40 % der Schlachtprämien für Großrinder gekoppelt. In Frankreich ist eine Teilentkopplung von Tier- und Ackerprämien vorgesehen.

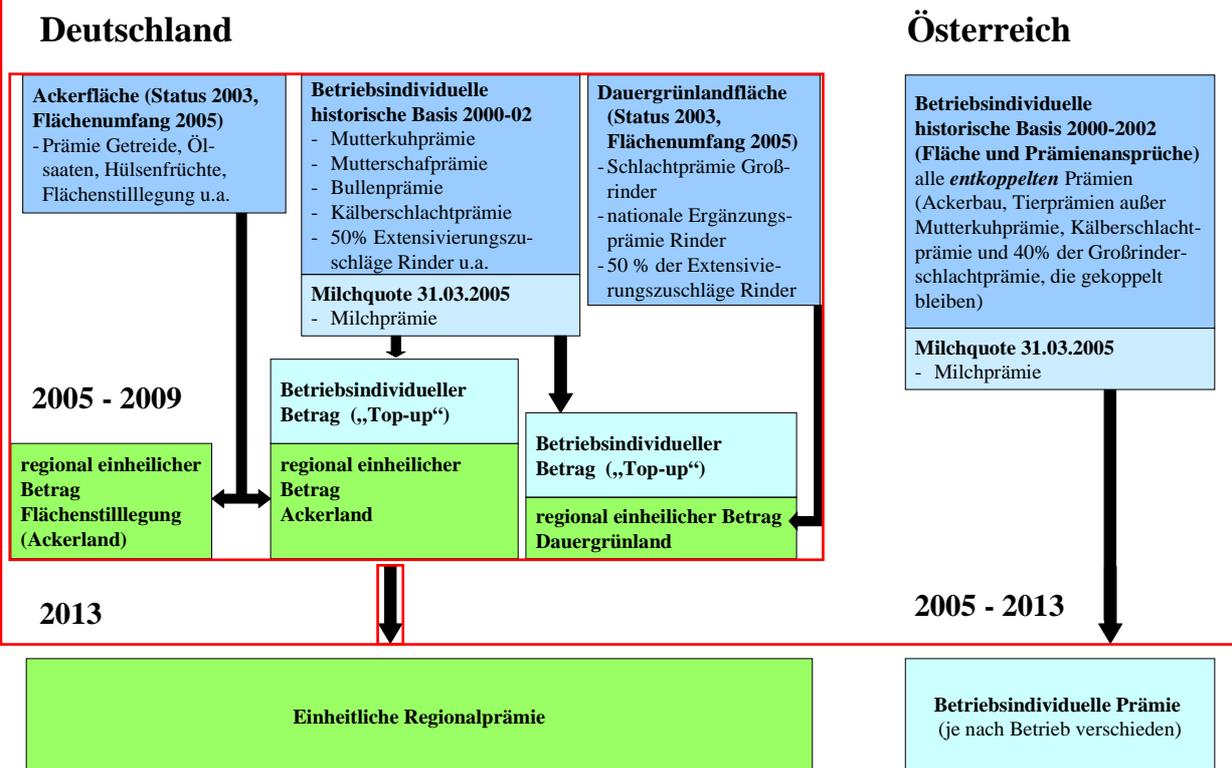
Beim Prämienmodell gibt es verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten. Viele Mitgliedstaaten (darunter Österreich) führen das **Betriebsmodell** ein, das auf historisch gewährten Zahlungen je Betrieb basiert. Die betrieblichen Zahlungsansprüche werden dabei anhand der Umfänge von pflanzlichen und tierischen Produktionsverfahren festgelegt, wie sie im Referenzzeitraum der Jahre 2000-2002 vorlagen. Die Ansprüche an entkoppelte Prämie pro Hektar werden anhand der so errechneten betriebsindividuellen Prämienansprüche und der im Referenzzeitraum bewirtschafteten, beihilfeberechtigten Fläche errechnet. Andere Mitgliedstaaten wählen ein **Kombinationsmodell** zwischen Betriebs- und Regionalmodell, das in Großbritannien und Deutschland langfristig in ein reines **Regionalmodell** mit regional einheitlichen Hektarprämien überführt werden soll. Dabei wird neben betriebsindividuellen Prämienanteilen eine regional einheitliche Prämienkomponente gewährt, die aus bestimmten Prämienbestandteilen bestritten wird, z. B. den bisherigen Ackerbauprämien. Durch Abschmelzen der betriebsindividuellen Prämienkomponente wird die regional einheitliche Komponente im Zeitablauf erhöht. Eine Differenzierung der Flächenprämien nach Acker- und Grünland ist möglich und wird in der Anfangsphase z. B. in Deutschland angewendet.

Das Beispiel Deutschland illustriert die Größenordnungen der Direktzahlungen in der EU, in der anschließenden Abbildung wird die Verteilung der Prämien an den Beispielen Deutschland und Österreich illustriert.

Entwicklung der flächenbezogenen Direktzahlungen am Beispiel Deutschland

Die flächenbezogenen entkoppelten Beiträge der 1. Säule werden im Bundesdurchschnitt anfangs schätzungsweise etwa 79 Euro je Hektar Dauergrünland und etwa 301 Euro je Hektar Ackerland betragen und sich bis zur Einführung der einheitlichen Regionalprämie im Jahr 2013 bei durchschnittlich 328 Euro/ha befinden, wobei sich von Bundesland zu Bundesland Variationen ergeben (BMVEL, 2005a). Der Anstieg der flächenbezogenen Zahlungen ergibt sich aus dem Abbau betriebsindividueller zugunsten regional einheitlicher Prämien und aus den zusätzlichen Direktzahlungen im Zuge der Milchmarktreform.

Abbildung 3: Übersicht zur Aufteilung der Zahlungsansprüche nach flächenbezogenen Bestandteilen für Acker und Dauergrünland sowie betriebsindividuellem Betrag in Deutschland



Rechtliche Grundlagen der EU-Agrarpolitik:

Entscheidungsgremium der EU für die GAP ist der Rat Landwirtschaft, bestehend aus den Landwirtschaftsministern der Mitgliedstaaten. Der Rat hat die Aufgabe, die Gesetzesvorhaben, die von der EU-Kommission vorgeschlagen werden, soweit aufzubereiten, dass alle technischen Fragen geklärt sind. Experten in der zuständigen Ratsarbeitsgruppe werden mit der Lösung einzelner Detailfragen beauftragt und bereiten die Vorschläge vor. Die Minister stimmen schließlich über den Vorschlag der Kommission ab. Die Umsetzung erfolgt durch die Kommission. Zwei grundsätzliche Arten von Gesetzen können unterschieden werden:

- *Verordnungen (VO)* sind generelle Normen, die unmittelbar in den Mitgliedstaaten gelten und direkt anwendbar sind
- *Richtlinien (RL)* legen Regelungsziele fest; die Umsetzung in nationales Recht innerhalb eines bestimmten Zeitraumes bleibt den Mitgliedstaaten überlassen (z. B. Nitrat-Richtlinie)

Wendet ein Mitgliedstaat EU-Recht nicht an oder setzt es nicht zufriedenstellend um, leitet die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren ein. Bleibt der Verstoß bestehen, kann der Europäische Gerichtshof (EuGH) Strafen verhängen.

Mit der Reform 2003 wurden für den Bereich der 1. Säule eine neue zentrale Verordnung und drei Durchführungsverordnungen erlassen.

Tabelle 2: Zentrale gesetzliche Regelungen der EU zur Verknüpfung von Umweltstandards und Förderrecht und wichtige Inhalte

1. Säule:	
Zentrale Verordnung:	
<i>VO (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der GAP und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe</i>	Festlegung der allgemeinen Bestimmungen zu Betriebsprämie, CC, Modulation und Haushaltsdisziplin, landwirtschaftlicher Betriebsberatung, zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem; CC: „Grundlegende Anforderungen“ zum Erhalt von Direktzahlungen: Kap.1 § 3 (§ 4 und Anhang III: „Grundanforderungen an die Betriebsführung“; § 5 und Anhang IV: „Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand“)
Durchführungsverordnungen:	
<i>VO (EG) Nr. 796/2004² der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem</i>	Bestimmungen zur Durchführung der Modulation, zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem und zu CC z. B. Einbeziehung aller nach Anhang III und IV relevanten Landschaftsmerkmale zur prämierten Fläche; Definition von Dauergrünland und Vorgaben zum Erhalt
<i>VO (EG) Nr. 795/2004 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung</i>	Zuweisung, Nutzung und Übertragung der Zahlungsansprüche, Härtefälle, Möglichkeit der regionalen Durchführung
<i>VO (EG) Nr. 2237/2003 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zu bestimmten Stützungsregelungen</i>	Spezifische Regelungen für Hartweizen, Eiweißpflanzen, Reis, Schalenfrüchte, Energiepflanzen und Stärkekartoffeln und zur Milchprämie und Ergänzungszahlungen
2. Säule	
<i>VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft</i>	Verlangt von den Mitgliedstaaten die Definition von Standards der „Guten fachlichen Praxis im üblichen Sinne“ als Fördervoraussetzung für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten und für die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen. Für einige weitere Beihilfen müssen Mindeststandards in bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz festgelegt werden, die zumeist auf gesetzlichen Standards beruhen.

² Eine weitere Verordnung (EC) No 239/2005 mit Klarstellungen und leichten Korrekturen (z. B. zum Schutz von Dauergrünland) zu obiger VO wurde von der EU-Kommission im Februar 2005 verabschiedet.

Auswirkungen entkoppelter Direktzahlungen

Entkoppelte Direktzahlungen überlassen dem Landwirt die Entscheidung über die Nutzung seiner Flächen und sollen zu einer stärkeren Marktorientierung führen. Nach der Entkopplung der Direktzahlungen wird die landwirtschaftliche Nutzung in den Fällen aufgegeben werden, in denen betroffene Produktionsverfahren unter Marktbedingungen und ohne gekoppelte Direktzahlungen unrentabel sind. Die Möglichkeit, die gesamte Betriebsfläche stillzulegen, unterscheidet sich von der bisherigen Stilllegungsregelung, und bringt auf ertragsschwachen Standorten einen Anreiz zur vollständigen Produktionsaufgabe mit sich. Eine über das bisherige Maß hinausgehende Stilllegung ist auf besonders ertragsschwachen Ackerbaustandorten zu erwarten (vgl. Karte 1). Für Grünland ergibt sich eine völlig neue Situation, da es bisher keine durch Direktzahlungen begünstigte Grünlandstilllegung gab. Klare Prognosen sind bisher nicht möglich, so dass neben weiteren Forschungsarbeiten in den nächsten Jahren vor allem ein zeitnahe Monitoring der Flächennutzungsentwicklung an Bedeutung gewinnen wird.

Von einer Entkopplung der Tierprämien werden stärkere Veränderungen insbesondere in der Rinder- und Schafhaltung erwartet, da die Prämien hier eine hohe Bedeutung für die Wirtschaftlichkeit haben. Den Agrarumweltmaßnahmen wird nach der Entkopplung eine entscheidende Rolle bei der gezielten Steuerung der künftigen Flächennutzung und –pflege zukommen.

- Extensive, an Grünland gebundene Tierhaltungsverfahren wie die Mutterkuh- und Schafhaltung sind wenig rentabel und stark von Direktzahlungen abhängig. Da diese Tierhaltung künftig nicht mehr zur Erzielung von Direktzahlungen aufrechterhalten werden muss, ist mit zurückgehenden Tierbeständen zu rechnen.
- Nach Umsetzung der Milchmarktreform kann künftig auch die Milchviehhaltung bei ungünstigen Struktur- und Standortbedingungen unter Druck geraten.
- Die Reduzierung der grünlandgebundenen Tierhaltung und die Einführung entkoppelter Flächenprämien auch für Grünland können zu einer bedeutenden Stilllegung von Grünland führen.

Die Reform beinhaltet neben Risiken auch Chancen für den Naturschutz: Landschaftselemente zählen im Gegensatz zur bisherigen Stützungsregelung im Ackerbau in Zukunft zur beihilfefähigen Fläche. Dadurch wird die Neuerstellung von Hecken und anderen Landschaftselementen erleichtert, denn durch die Umwidmung landwirtschaftlicher Nutzfläche gehen nun keine flächenbezogenen Beihilfen mehr verloren. Entsprechend erleichtert die Förderung nicht mehr kultivierter Flächen die Etablierung von Buntbrachen und Randstreifen. CC alleine fordert allerdings nur eine minimale Flächenpflege, was in Fällen, in denen großflächigem Mulchen zugelassen ist, aus Naturschutzsicht als problematisch angesehen wird.

Unklar ist bisher, in welchem Umfang „prämiensfreie“ Fläche entstehen wird. Dazu kann es kommen, wenn beihilfefähige Flächen im Jahr 2005 von nicht beihilfeberechtigten Betrieben bewirtschaftet oder aus strategischen Gründen bzw. aufgrund von Informationsdefiziten nicht angemeldet werden. Entscheidend ist die Anmeldung von Zahlungsansprüchen im Jahr 2005. Einzelne Flächen ohne Zahlungsanspruch werden zukünftig möglicherweise nicht mehr als Betriebsfläche beibehalten. CC gilt dann nicht mehr auf diesen Flächen. Weder über CC noch über Agrarumweltmaßnahmen kann in diesem Fall dann eine erwünschte Mindestflächenpflege sichergestellt werden. Diese Gefahr trifft besonders auf marginale und gerade für den Naturschutz interessante Flächen zu.

2.2.2 Einordnung von CC in das Gesamtkonzept für Agrarumwelt- und Tierschutzpolitiken

Ziele des Umwelt- und Tierschutzes in der EU können erreicht werden durch:

- Allgemeine Standards im Rahmen der Gesetzgebung (für die Landwirtschaft relevante Auflagen aus dem „Fachrecht“)
- Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule der GAP
- CC in der 1. Säule

CC liegt dabei zwischen dem für alle Landwirte verpflichtenden Fachrecht (z. B. nationale gesetzliche Regelungen zur Umsetzung der EU-Nitrat-Richtlinie) und den freiwilligen Maßnahmen. Während bei letzteren gewünschte Praktiken durch einen zusätzlichen Prämienanreiz gefördert werden sollen, stehen beim Fachrecht und bei CC Kontrollen und Sanktionen im Vordergrund. CC-Auflagen umfassen sowohl gesetzlich vorgegebene als auch darüber hinausgehende Standards. Letztere erlangen durch CC für die Landwirte insofern einen quasi-gesetzlichen Status, als die meisten Betriebe in hohem Maße von Direktzahlungen abhängen und ihr Bezug keinen freiwilligen Charakter hat, so dass für sie Prämienkürzungen wie Bußgelder wirken. Durch CC sollen so die relevanten Standards, im Gegensatz zu einer begrenzten Beteiligung von Betrieben an Agrarumweltprogrammen, flächendeckend durchgesetzt werden.

In der EU existiert neben CC eine Vielzahl von Umweltstandards für die Landwirtschaft, die teilweise mit dem Förderrecht verknüpft sind. Die folgende Tabelle zeigt die unterschiedlichen Definitionen und Begriffe auf.

Tabelle 3: Definitionen von Umweltstandards und ihre rechtlichen Grundlagen

EU-Umweltrecht und dessen nationale Umsetzung in den Mitgliedstaaten	Zusätzliche nationale, regionale und lokale Umweltgesetzgebung	Zusätzliche, über bestehende fachrechtliche Vorgaben hinausgehende Kriterien
Umweltrechtliche Gesetzgebung mit Definition von Umweltstandards oder Standards der GfP		
Leitlinien zur GfP für Beratung		
Förderrechtlich definierte Umwelтанforderungen innerhalb der GAP: Agenda 2000		
Agenda 2000: Verordnung (EG) Nr.1259/1999, Artikel 3: “allgemeine Umweltauflagen”		
Agenda 2000: Verordnung (EG) Nr.1259/1999, Artikel 3: “spezifische Umweltauflagen als Voraussetzung für Direktzahlungen” (Cross Compliance) (für Mitgliedsstaaten freiwillig)		
Agenda 2000: Verordnung (EG) Nr.1257/1999, Kapitel V, VI: benachteiligte Gebiete, Agrarumweltmaßnahmen: “gute landwirtschaftliche Praxis im üblichen Sinne”		
Agenda 2000: Verordnung (EG) 1257/1999, Kapitel I, II, VII: (Investitionen, Junglandwirte, Verarbeitung und Vermarktung): “Mindestanforderungen in bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz”		
Luxemburger Beschlüsse zur GAP Reform: „Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen“ (für Mitgliedsstaaten obligatorisches Cross Compliance) nach Verordnung (EG) Nr.1782/2003		
Anhang III: “Grundanforderungen an die Betriebsführung –Umwelt”		
“Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand” teilweise abgedeckt durch nationale Gesetzgebung		Anhang IV: “Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand”

Umweltstandards im Förderrecht

Bereits vor der obligatorischen Einführung von CC mit dem Jahr 2005 waren die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, verbindliche Umweltstandards im Zusammenhang mit förderrechtlichen Zahlungen aufzustellen.

Unter der „Agenda 2000“ wurden Möglichkeiten der Kopplung von Umweltstandards an öffentliche Zahlungen eingeführt. Nach Artikel 3 der VO (EG) Nr.1259/1999 zur Regelung von Direktzahlungen müssen die Mitgliedstaaten Erfordernisse des Umweltschutzes in der Landwirtschaft berücksichtigen.

Folgende Instrumente standen ihnen dabei zur Auswahl:

- Beihilfen für Umweltschutzverpflichtungen in der Landwirtschaft (**Agrarumweltmaßnahmen** gemäß der VO über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes)
- **allgemeine Umweltauflagen** (z. B. gesetzliche Regelungen)
- **spezifische Umweltauflagen** als Voraussetzungen für Direktzahlungen (CC)

In VO (EG) Nr. 1257/1999, die Maßnahmen im Rahmen der 2. Säule regelt, wurde der Begriff „**gute fachliche Praxis**“ (**GfP**) geprägt. Die GfP ist definiert als „der gewöhnliche Standard der Bewirtschaftung, den ein verantwortungsbewusster Landwirt in der betreffenden Region anwenden würde“. Sie gilt als Fördervoraussetzung für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten und für die Teilnahme an freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen. Die Standards der GfP sollten mindestens allgemein verpflichtende Umweltauflagen umfassen und stellen häufig eine Auswahl aus fachrechtlichen Bestimmungen dar, können aber auch darüber hinaus gehen. Daraus resultieren zwischen den Mitgliedstaaten auch bei der Definition dieser Fördervoraussetzungen erhebliche Unterschiede (Nitsch und Osterburg, 2004b). Für einige andere Beihilfen im Rahmen der 2. Säule **müssen Mindestanforderungen in bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz** festgelegt werden, die normalerweise auf gesetzlichen Standards basieren.

Das „Prinzip der GfP“ wird in der EU *nicht* als CC bezeichnet. Im Fall der Agrarumweltmaßnahmen stellt die GfP die „Basislinie“ dar, oberhalb der zusätzliche erwünschte landwirtschaftliche Praktiken gefördert werden können (z. B. Extensivierungsmaßnahmen, Ökolandbau oder Maßnahmen zum Natur- und Artenschutz). Diese von der EU zu 60-85 % (seit 2005, vorher: 50-75 %) kofinanzierten Programme sind zwischen und auch innerhalb der Mitgliedstaaten sehr verschieden, was den Inhalt und die Höhe der Beihilfen betrifft, und der Anteil der geförderten Flächen an der landwirtschaftlichen Nutzfläche unterscheidet sich stark. Die Höhe der Beihilfen für den Landwirt setzt sich aus einem Ausgleich für ökonomische Nachteile und einer Anreizkomponente (von höchstens 20 %) zusammen.

Da die 1. und die 2. Säule der GAP deutlich voneinander getrennt sind, stellen sowohl die GfP als Fördervoraussetzung in der 2. Säule als auch die neuen CC-Auflagen Mindestanforderungen an die Landwirtschaft dar, zwischen denen eine Abstimmung bisher fehlt. Die Einhaltung der CC-Auflagen ist keine Fördervoraussetzung für Agrarumweltmaßnahmen. Der Vorschlag für eine neue EU-Verordnung für den ländlichen Raum sieht jedoch vor, dass die CC-Standards bisherige Fördervoraussetzungen in diesem Bereich ersetzen. Damit ist von den CC-Auflagen abhängig, welche Agrarumweltmaßnahmen zukünftig noch förderfähig sind. Hohe, über rechtlich ohnehin vorgeschriebene Standards hinausgehende Auflagen können den Spielraum der bestehenden Maßnahmen stark ein-

schränken. Um bestehende Agrarumweltmaßnahmen nicht zu gefährden, waren viele Mitgliedstaaten der EU bei der Formulierung von CC-Standards darauf bedacht, diese möglichst niedrig zu halten (z. B. geringe Auflagen für Erosionsschutz, Flächenpflege und Fruchtfolge innerhalb von CC).

Mit der Reform von 2003 wurde eine Stärkung der 2. Säule der GAP vorgesehen. Neben der Erhöhung des zur Verfügung stehenden Mittelvolumens für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung als Folge der Modulation wurde auch eine Erweiterung der Fördermöglichkeiten beschlossen. Vor allem in den Bereichen Tierschutz und Lebensmittelqualität sowie Unterstützung regionaler Partnerschaften haben die Mitgliedstaaten zukünftig die Möglichkeit, im Rahmen ihrer Entwicklungsprogramme spezielle Fördermaßnahmen anzubieten.

Bedeutung von Maßnahmen der 2. Säule in Deutschland und Österreich

In **Deutschland** liegen die Agrarumweltmaßnahmen in der Verantwortung der Bundesländer. Diese entscheiden, welche Programme angeboten und wie sie ausgestaltet werden, was zu einer großen Vielfalt an angebotenen Maßnahmen führt. Neben Maßnahmen, die von der EU und vom Bund kofinanziert werden, gibt es auch reine Länderprogramme, besonders im Bereich des Vertragsnaturschutzes oder im Wasserschutz. Die Finanzierung alleine durch die Bundesländer wird dabei aufgewogen durch die höhere Flexibilität bei der Ausgestaltung.

Von großer Bedeutung sind Agrarumweltmaßnahmen in Baden-Württemberg mit durchschnittlich 114 Euro/ha landwirtschaftlicher Nutzfläche (BMVEL, 2004a). Weiterhin ist hier mit 35 Euro/ha im Jahr 2000/2001 die Förderung von benachteiligten Gebieten über die Ausgleichszulage besonders hoch (Bergschmidt et al., 2003).

Österreich ist der Mitgliedstaat, in dem den Agrarumweltprogrammen die größte Bedeutung zukommt. So werden rund 88 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzflächen vom Österreichischen Agrarumweltprogramm ÖPUL erfasst (Lebensministerium, 2003). In diesem Programm sind bundesweite, aber auch länderspezifische und regionale Maßnahmen enthalten. Mit dieser hohen Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen ist Österreich EU-weit führend. Außerdem werden in Österreich die höchsten Beihilfen für Agrarumweltmaßnahmen gezahlt. In den Jahren 2000/2001 waren es 239 Euro/ha landwirtschaftlicher Nutzfläche, während in der gesamten EU ein Durchschnitt von 26 Euro/ha erreicht wurde. Zahlungen durch die Ausgleichszulage betragen in Österreich 74 Euro/ha (EU: 14 Euro/ha) (Bergschmidt et al., 2003). Hintergrund hierzu ist, dass Österreich beim Beitritt zur EU die Möglichkeit für eine hohe Förderung über die 2. Säule ausgehandelt hat.

CC und Fachrecht

Fachrechtliche Standards für die Landwirtschaft werden auf nationaler und regionaler Ebene durch Fachgesetze festgelegt, zum Teil in Umsetzung von EU-Richtlinien. Ihre Durchsetzung erfolgte in der Vergangenheit unabhängig von Transferzahlungen an land-

wirtschaftliche Betriebe. Mit den neuen Regelungen zu CC sind die Mitgliedstaaten erstmals verpflichtet, Vorschriften aus der EU-Gesetzgebung über Umwelt, Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit sowie Tiergesundheit und Tierschutz mit den Direktzahlungen zu verknüpfen. Nur die sich aus den EU-Regeln ergebenden Standards sind relevant für CC. Landwirte können jedoch nur für einen Verstoß gegen Standards belangt werden, die auch national umgesetzt wurden.

Mit Hilfe von CC wird der EU eine Systemkontrolle ermöglicht, ob und in welcher Weise in den EU-Mitgliedstaaten fachrechtliche Kontrollen durchgeführt werden und ob diese Systeme mit den Vorgaben vereinbar sind. Aufgrund der förderrechtlichen Verankerung können im Falle ungenügender Vollzugssysteme Fördermittel der EU einbehalten oder zurückgefordert werden. Dieser Mechanismus macht CC zu einem Kontroll- und Sanktionsinstrument der EU gegenüber den Verwaltungen der Mitgliedstaaten mit dem Ziel, den Vollzug von EU-Recht zu verbessern und zu harmonisieren. Eine ungenügende rechtliche Umsetzung von EU-Richtlinien in den Mitgliedstaaten kann die EU jedoch auch künftig nicht über CC sanktionieren. Korrekturen sind hier weiterhin nur über Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof möglich.

2.2.3 CC-Anforderungen

Elemente von CC in der EU

Die wesentlichen Bestimmungen zu CC finden sich in der Ratsverordnung (EG) Nr. 1782/2003 (mit Anhängen III und IV) und der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 796/2004. Gemäß §3 der VO (EG) Nr. 1782/2003 hat jeder Landwirt „grundlegende Anforderungen“ einzuhalten, um künftig Direktzahlungen zu erhalten. Sie gelten für den gesamten Betrieb, also auch für Flächen ohne Prämienrechte und Tierproduktionsverfahren wie die Schweine- und Geflügelhaltung, die nie Direktzahlungen erhalten haben.

CC-Anforderungen nach VO (EG) Nr. 1782/2003

„**Grundanforderungen an die Betriebsführung**“ nach Anhang III mit Vorschriften aus 19 bestehenden EU-Richtlinien und –Verordnungen aus den Bereichen Umwelt, Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit sowie Tiergesundheit und Tierschutz

Standards zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in „**gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand**“ nach Anhang IV (Bodenschutz, Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen, Erhaltung von Landschaftselementen)

Regelungen zum Erhalt von Dauergrünland: Dauergrünland soll (nach VO (EG) Nr. 1782/2003) „erhalten werden“. In der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 796/2004 definiert die EU Dauergrünland wie folgt:

Dauergrünland = Flächen, die am 15. Mai 2003 als solches gemeldet waren und die vor diesem Stichtag mindestens 5 Jahre lang nicht umgebrochen wurden, und Flächen, die zusätzlich im Jahr 2005 als Dauergrünland angemeldet werden³.

Nur dieses gemeldete Dauergrünland wird in die Anforderungen einbezogen⁴. Der Anteil von Dauergrünland an der landwirtschaftlich genutzten Fläche darf auf der Ebene der Mitgliedstaaten bzw. Regionen um nicht mehr als 10 % abnehmen. Reduziert sich der Anteil deutlich, müssen Maßnahmen auf einzelbetrieblicher Ebene angewendet werden, die den Umbruch von Dauergrünland verbieten oder eine Neuansaat vorschreiben können.

Die Einführung von CC erfolgt in drei Schritten:

- Ab dem **01.01.2005** gelten die Standards zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ sowie die Regelungen zur Erhaltung von Dauergrünland. Gesetzliche Vorschriften in den Bereichen Nitrat, Klärschlamm, Grundwasserschutz sowie den Regelungen zu Flora-Fauna-Habitat (FFH) und Vogelschutz und Vorschriften zur Tierkennzeichnung werden CC-relevant.
- Ab dem **01.01.2006** werden die Grundanforderungen auf den Bereich Pflanzenschutz, Lebensmittelsicherheit sowie Tiergesundheit ausgedehnt.
- Ab dem **01.01.2007** werden in einem letzten Schritt Tierschutzregelungen Bestandteil von CC werden.

Die VO (EG) Nr. 1782/2003 verlangt von den Mitgliedstaaten außerdem, bis 2007 ein System zur Beratung über Bodenbewirtschaftung und Betriebsführung (**landwirtschaftliche Betriebsberatung**) anzubieten, das mindestens die CC-Anforderungen abdecken muss. Über die 2. Säule kann die Inanspruchnahme einer solchen Beratung, durch private oder öffentliche Träger, finanziell unterstützt werden.

³ Laut neuer Verordnung (EG) Nr 239/2005: Flächen, die im Jahr 2004 als Dauergrünland gemeldet wurde zuzüglich der im Jahr 2005 neu angemeldeten Dauergrünlandfläche. Stilllegungsflächen (aus obligatorischer Flächenstilllegung und aus Agrarumweltmaßnahmen) sind ausgeschlossen.

⁴ Im Fall von Ackerland, das als Agrarumweltmaßnahme in Grünland umgewandelt wurde, gilt dieses Land, wenn es länger als 5 Jahre Grünland war, allerdings per Definition als Dauergrünland. Im Rahmen des Vertrauensschutzes wird aber den Landwirten zugesichert, diese Fläche nach Beendigung der Agrarumweltmaßnahme wieder in Ackerland umwandeln zu dürfen. Sie geht dann aber den Mitgliedstaaten für ihre Bilanzierung verloren.

Kontrollen

Die Auszahlung der Direktzahlungen, die Kontrolle der notwendigen Voraussetzungen und eventuelle Sanktionierung ist Aufgabe des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS), das der Abwicklung und Kontrolle sämtlicher flächenbezogener EU-Fördermaßnahmen dient. Die den Verstoß feststellende Behörde erstellt einen Kontrollbericht und beurteilt die Bedeutung des Verstoßes. Auf dieser Grundlage legt die Prämienbehörde, die für die Direktzahlungen verantwortliche Zahlstelle, dann die Kürzung der Direktzahlungen fest.

Die VO (EG) Nr. 796/2004 schreibt vor, dass die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen, also die Grundanforderungen an die Betriebsführung und der „gute landwirtschaftliche und ökologische Zustand“ anhand von Kontrollstandards bei 1 % der Betriebe, die Anträge auf Direktzahlungen stellen, systematisch vor Ort überprüft wird (für die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren gilt eine Mindestkontrollquote von 5 %). Die Betriebe werden anhand einer Risikokontrolle ausgewählt, nähere Vorgaben hierzu werden seitens der EU allerdings nicht gemacht. So liegt es in der Hand der Mitgliedstaaten, Kriterien für die Auswahl der Stichprobe zu bestimmen, die sich sowohl auf die Höhe der Direktzahlungen und die Förderfläche als auch auf Umweltrisiken beziehen können. Zudem sind von den Behörden, welche die Einhaltung der landwirtschaftsrelevanten Vorschriften des Fachrechts kontrollieren (Fachrechtsbehörden), auch alle weiteren, im Rahmen dieser Kontrollen festgestellten Verstöße gegen die „anderweitigen Verpflichtungen“ durch einen Empfänger von Direktzahlungen an die Prämienbehörde zu melden („Cross checks“). Alle Verstöße gegen relevantes nationales Fachrecht zur Umsetzung der in Anhang III der VO (EG) Nr. 1782/2003 vorgegebenen gesetzlichen Regelungen sind, unabhängig davon, wie sie aufgedeckt wurden, maßgeblich für CC. Ein solches aus zwei Komponenten (systematische Kontrolle von CC-Auflagen anhand festgelegter Indikatoren durch die Prämienbehörde oder einer von ihr beauftragten Behörde einerseits, und die Fachrechtskontrolle, die z. B. Anlasskontrollen bei Verdachtsmomenten beinhaltet, andererseits) bestehendes Kontrollsystems ist notwendig, weil sich die systematische Kontrolle nur auf solche Gegenstände beziehen kann, die einem Kontrollverfahren auf der Basis einer vorherigen Auswahl von bestimmten Betrieben überhaupt zugänglich sind (z. B. Dokumentation). Durch die „Cross checks“ können dagegen alle Sachverhalte überprüft werden, die zufällig aufgefallen sind und vermutlich Verstöße gegen die „anderweitigen Verpflichtungen“ darstellen. Welche Behörden mit den Regelkontrollen betraut werden, beispielsweise die für die Direktzahlungen verantwortlichen Zahlstellen und Kontrollbehörden oder zusätzliche Fachbehörden, können die Mitgliedstaaten entscheiden.

Sanktionen

In VO (EG) Nr. 796/2004 werden EU-weit einheitliche Vorgaben für die Verhängung von Sanktionen festgelegt. Je nach Häufigkeit, Schwere, Dauer und Ausmaß des Verstoßes wird dieser als leicht, mittel oder schwer bewertet. Danach und abhängig davon, ob fahr-

lässig oder vorsätzlich gegen Auflagen verstoßen wurde, richtet sich der Prozentsatz des Abzuges von Direktzahlungen. Die einzuhaltenden Auflagen werden in 4 verschiedene Bereiche aufgeteilt: 3 Bereiche für die jeweiligen einzuhaltenden EU-Gesetze (Umwelt, Lebens- und Futtermittelsicherheit, Tierschutz) und als 4. Bereich die Anforderungen zum „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ zusammen mit dem Erhalt von Dauergrünland.

Sanktionsschema für Verstöße gegen CC-Auflagen:

Bei **Fahrlässigkeit**: i. d. R. 3 % (1% bei leichtem, 5 % bei schwerem Verstoß); Verstöße innerhalb eines Bereiches gelten als ein Verstoß, bei Verstößen in verschiedenen Bereichen addiert sich der Abzug auf maximal 5 % der Direktzahlungen.

Bei **wiederholtem fahrlässigem Verstoß** innerhalb von 3 Jahren in einem Bereich verdreifacht sich der anfangs verhängte Prozentsatz (z. B. von 3 auf 9 %), bis ein Maximum von 15 % erreicht ist. Ein weiterer Verstoß gilt als vorsätzlich und führt zu einer weiteren Verdreifachung des ursprünglichen Abzugs.

Bei **Vorsatz**: i. d. R. 20 % Abzug (15 - 100 %); in extremen Fällen oder bei wiederholt vorsätzlichen Verstößen auch Ausschluss von Direktzahlungen für das darauffolgende Jahr.

Nach der Einführung von CC kann ein Betrieb auf bis zu drei Wegen für einen Verstoß sanktioniert werden, nämlich:

- wenn es sich beim betreffenden Standard um eine bußgeldbewehrte Auflage des Fachrechts handelt und
- dieser Standard außerdem förderrechtlich relevant für CC in der 1. Säule ist und
- er außerdem ein Kriterium der GfP als Fördervoraussetzung für Maßnahmen der 2. Säule ist.

Während Sanktionen im Fachrecht und bei Fördermaßnahmen der 2. Säule, die an die Einhaltung der GfP gebunden sind, in jedem Mitgliedstaat der EU, und in Deutschland auch in den verschiedenen Bundesländern, unterschiedlich gehandhabt werden (Bergschmidt, 2003; Nitsch und Osterburg, 2004a), ist das Sanktionssystem für CC EU-weit vorgegeben und kann die bisherigen, allein über das Fachrecht verhängten Sanktionen deutlich überschreiten. Ein Landwirt haftet jeweils mit seinen gesamten Direktzahlungen, auch wenn ein Verstoß nur für eine kleine Fläche seines Betriebs relevant sein sollte (z. B. Fläche in Natura2000-Schutzgebiet). Sanktionen für Verstöße gegen CC-Anforderungen sind jedoch nur relevant für Betriebe mit Direktzahlungen. Reine Obstbaubetriebe, die keine Direktzahlungen erhalten, sind beispielsweise nicht betroffen.

Unterschiedliche Strategien der EU-Mitgliedstaaten

Das EU-Recht nennt nicht immer konkrete Ge- oder Verbote auf Betriebsebene, sondern fordert die Mitgliedstaaten auf, bestimmte Ziele durch nationale Gesetze und Verordnungen zu erreichen. Je nach Art der nationalen Umsetzung der jeweiligen EU-Regelungen können die CC-Standards in den EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausfallen. Beispielsweise lässt die Nitrat-Richtlinie offen, ob nur Teile oder das gesamte Staatsgebiet als gefährdete Zone im Sinne dieser Richtlinie mit daraus resultierenden Bewirtschaftungsaufgaben definiert wird. Für Schutzgebiete nach der FFH-Richtlinie bestimmen die Mitgliedstaaten selbst, ob das Management dieser Gebiete über rechtliche, administrative oder vertragliche Maßnahmen (mindestens eine dieser Kategorien muss angewendet werden) oder Bewirtschaftungspläne bestimmt wird. Werden bestimmte Anforderungen an die Schutzziele durch freiwillige vertragliche Regelungen (z. B. Agrarumweltmaßnahmen, Vertragsnaturschutz) erbracht, so führen Verstöße gegen diese freiwilligen Vereinbarungen nicht zu Kürzungen der Direktzahlungen. Nur konkrete Gebote, Verbote und Bewilligungspflichten in diesen Gebieten sind CC-relevant.

Noch mehr Spielraum besteht bei den Anforderungen zum „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“, da hier die EU keine klaren Vorgaben macht. Erfahrungen aus einer durch die EU finanzierten Concerted Action über Cross Compliance⁵ erbrachten, dass in vielen Mitgliedstaaten eine große Unsicherheit bei der Definition von CC-Auflagen insbesondere für diesen Bereich bestand. Es zeigt sich, dass unterschiedliche Ausfassungen darüber existieren, inwieweit alle in Anhang IV genannten Standards umgesetzt werden müssen oder je nach Priorität ausgewählt werden kann. Daraus resultieren sehr unterschiedliche Definitionen von Standards zu Bodenschutz, Flächenpflege und Erhalt von Dauergrünland und Landschaftselementen. In vielen Staaten wurden bisher nicht für alle Standards aus Anhang IV Auflagen definiert. Deutschland, Dänemark und die Niederlande legen generell eher niedrige Standards fest, auch um die Erfüllung weitergehender Anforderungen über Agrarumweltmaßnahmen zu erhalten. Dänemark und die Niederlande halten viele Standards aus Anhang IV für nicht bedeutsam für ihr Land. Die Niederlande haben beispielsweise keine Probleme mit der Vernachlässigung von landwirtschaftlicher Nutzfläche und der Festlegung von Auflagen zur Mindestpflege, da Fläche zu wertvoll ist, um nicht genutzt zu werden, und haben deshalb keine diesbezüglichen Standards festgelegt. In Dänemark existieren überdies bereits viele gesetzliche Umweltauflagen für die Landwirtschaft. Für die osteuropäischen Staaten ist aufgrund der Aufgabe der Produktion auf großen Flächen die Instandhaltung von Flächen in einem *landwirtschaftlich* nutzbaren Zustand wichtig. Andere Staaten begegnen bestimmten Umweltproblemen mit anspruchsvollen Ansätzen (z. B. verpflichtende Implementierung eines Erosi-

⁵ EU Concerted Action „Developing cross-compliance in the EU – background, lessons, opportunities“; mehr Information dazu unter: www.ieep.org.uk.

onsschutzplans ab 2007 in England) oder zusätzlichen Anforderungen (z. B. Auflagen zur Bewässerung in Frankreich; Offenhalten öffentlicher Wege in England).

3 Der ÖLN in der Schweiz

3.1 Die Schweizer Agrarpolitik und der ÖLN

3.1.1 Entwicklung und Zielsetzungen

Vor allem auf Druck internationaler Verhandlungen mit der WTO (Uruguay-Runde) wurde in der Schweiz ab 1992 eine Neuorientierung der Agrarpolitik eingeleitet. Im Zentrum dieser Reform standen die Trennung der Preis- und Einkommenspolitik und die Ökologisierung der Landwirtschaft. 1992 wurde das Landwirtschaftsgesetz (LwG) geändert und mit Artikel 31b zu den „Direktzahlungen für besonders ökologische Leistungen“ eine Grundlage für die Öko-Programme gelegt. Von besonderer Bedeutung war dabei die Förderung der Integrierten Produktion (IP). Infolge des revidierten Landwirtschaftsgesetzes (Aufnahme von Artikel 31a und 31b in das LwG im Jahr 1992) wurde die erste Verordnung zur Förderung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft erlassen: die Verordnung über Beiträge für besonders ökologische Leistungen in der Landwirtschaft (OeBV), die später durch die Direktzahlungsverordnung ersetzt wurde. Auf Kosten der Preisstützung und produktionsgebundener Direktzahlungen begann bis 1996 ein kontinuierlicher Ausbau der an Umwelt- und Tierschutzziele ausgerichteten Direktzahlungen.

1996 wurde mit großer Zustimmung des Volkes ein neuer Artikel (Artikel 104 BV) in die Bundesverfassung aufgenommen, womit die Multifunktionalität der Landwirtschaft und eine „nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion“ Verfassungsrang erhielt und der ÖLN mit Standards zu Umwelt- und Tierschutz als Voraussetzung für den Erhalt sämtlicher Direktzahlungen festgelegt wurde. Das darauf abgestimmte und angepasste neue LwG im Rahmen der Agrarpolitik 2002 (AP 2002) und die Direktzahlungsverordnung (DZV) traten im Jahr 1999 in Kraft. Der ÖLN wurde, mit einer Übergangsfrist bis 2002, gültig. Zuvor war bereits ab 1996 die Teilnahme an Programmen zum ökologischen Ausgleich eine Voraussetzung für den Erhalt der Direktzahlungen.

Die Schweiz legt quantitative Ziele für ihre Agrarpolitik fest (Schweizerischer Bundesrat: Botschaft zur Agrarpolitik 2007):

- Förderung der natürlichen Artenvielfalt
- Senkung der Nitratbelastung im Grund- und Quellwasser
- Reduktion der Phosphorbelastung in Oberflächengewässern
- Reduktion des Eintrages an Pflanzenschutzmitteln in Oberflächengewässer
- Tiergerechte Haltung

Der Bundesrat bestimmt jeweils mittelfristige agrarökologische Etappenziele. Konkrete quantitative und qualitative Zielsetzungen (z. B. Reduktion des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln in Tonnen um 30 % bis 2005, Reduktion der umweltrelevanten Stickstoff (N)-Verluste um 22,9 % gegenüber 1994 bis 2005) werden definiert und Zielerreichung und Ziele regelmäßig evaluiert.

Im Rahmen der Agrarpolitik 2007 trat im Jahr 2004 wiederum ein novelliertes LWG in Kraft, wobei im Gegensatz zu der letzten Revision der eingeschlagene Weg bezüglich Ökologie grundsätzlich weiterverfolgt wird.

3.1.2 Direktzahlungen in der Schweiz

Direktzahlungen in der Schweiz sind nicht neu. Erste Beihilfen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern wurden kurz nach dem 2. Weltkrieg eingeführt. Neben diesen eher sozialpolitisch motivierten Direktzahlungen kamen später ab den 60er Jahren weitere Beiträge hinzu, die insbesondere die Produktionserschwerung im Berggebiet berücksichtigten oder zur Lenkung der Produktion und Qualität dienten.

Die Direktzahlungen sind heute das zentrale Element der Agrarpolitik. Unterschieden wird zwischen

- Allgemeinen Direktzahlungen und
- Ökologischen Direktzahlungen.

Die allgemeinen und die ökologischen Direktzahlungen sind in der Schweiz nicht so strikt getrennt wie in der EU (Zahlungen der 1. Säule einerseits und Beihilfen im Rahmen der 2. Säule der GAP andererseits). 1998 wurden die allgemeinen Direktzahlungen mit den Beiträgen für die Förderung der IP zusammengelegt und deren Erhalt von der Erfüllung des ÖLN abhängig gemacht (AP 2002). Zusätzliche Öko-Programme werden über ökologische Direktzahlungen gefördert. Für den Erhalt sämtlicher Direktzahlungen (außer der Sömmerungsbeiträge) ist der ÖLN verpflichtend. Weitere Voraussetzungen für den Bezug sämtlicher Direktzahlungen sind außerdem strukturelle und soziale Kriterien (z. B. minimaler Arbeitskräftebedarf sowie Alter und Einkommen und Vermögen des Bewirtschafters) und die Einhaltung landwirtschaftsrelevanter Gesetze des Gewässer-, Umwelt- und des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG). Abstufungen und Höchstgrenzen gelten je nach Fläche und Tierbesatz. Direktzahlungen werden dementsprechend gekürzt oder über 90 ha bzw. 135 GVE hinaus nicht mehr gewährt.

Im Jahr 2003 wurden in der Schweiz folgende Direktzahlungen gewährt (1,5 Schweizer Franken entsprechen etwa 1 Euro) (BLW, 2004a):

Allgemeine Direktzahlungen zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, einer Sicherstellung der Flächenpflege und Grünlandnutzung durch Tierhaltung und zum Erreichen sozialer und struktureller Ziele in der Hügel- und Bergzone:

- **Flächenbeiträge:** 1200 Fr. für Betriebe bis 30 ha; Zusatzbeiträge für offenes Ackerland und Dauerkulturen von 400 Fr.; Beiträge jeweils abnehmend mit zunehmender Betriebsgröße, Betriebe über 90 ha erhalten für die 90 ha überschreitende Fläche keine Flächenbeiträge (wobei nur 8,9 % der Betriebe im Jahr 2003 von einer Beitragsdegression betroffen waren; der durchschnittliche Flächenbeitrag belief sich im Jahr 2003 auf 1283 Fr.)
- **Beiträge für Raufutter verzehrende Nutztiere** (mit einer Begrenzung der Förderung auf maximale Raufutter verzehrende Großvieheinheiten (RGVE)/ha je nach Zone): 900 Fr./RGVE für Rinder, Pferde, Bisons, Milchziegen- und Milchschafe; 400 Fr. für übrige Ziegen und Schafe, sowie Hirsche, Lamas und Alpakas
- **Zusätzliche Beiträge für Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen in der Hügel- und Bergregion** (TEP-Beiträge). Beiträge für höchstens 20 RGVE je Betrieb von 260 Fr./RGVE in der Hügelzone und von 1190 Fr. in der Bergzone IV
- **Hangbeiträge** für die Bewirtschaftung von Wiesen- und Streueflächen und Ackerland, nicht für Weiden (jährlicher Schnitt bei Wiesen, alle 1-3 Jahre bei Streueflächen) in der Hügel- und Bergzone: 370 Fr./ha bei einer Neigung von 18-35 %; 510 Fr./ha bei Neigung von über 35 %; (2003 erhielten 41 % der Betriebe Hangbeiträge)
- **Hangbeiträge für Rebflächen in Steil- und Terrassenlagen** (je nach Neigung 1500 – 5000 Fr./ha)

Ökologische Direktzahlungen werden gewährt für besondere ökologische Leistungen über den ÖLN und gesetzliche Anforderungen hinaus (daneben existieren auch Programme auf regionaler und kantonaler Ebene). Die Beiträge werden zusätzlich zu den allgemeinen Direktzahlungen gezahlt und sind auch miteinander kumulierbar.

Ökobeiträge sind:

- **Ökologischer Ausgleich:** Beiträge für bestimmte Elemente mit Bewirtschaftungs- und Pflegeauflagen (extensiv genutzte Wiesen: je nach Hangneigung 450 – 1500 Fr./ha; Streueflächen; Hecken, Feld- und Ufergehölze; wenig intensiv genutzte Wiesen: 300 – 650 Fr./ha; Buntbrachen; Rotationsbrachen; Ackerschonstreifen; Hochstamm-Feldobstbäume)

- **Öko-Qualität und Vernetzung:** Kumulierbare Beiträge für ökologische Qualität und Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen; Anforderungen werden von den Kantonen festgelegt, der Bund trägt 70-90 % der Beiträge (500 Fr./ha für biologische Qualität; 20 Fr. pro Baum für die biologische Qualität der Hochstamm-Feldobstbäume; 500 Fr./ha für die Vernetzung)
- **Extensive Produktion von Getreide und Raps (Extenso):** 400 Fr./ha
- **Biologischer Landbau:** Spezialkulturen 1200 Fr./ha; offene Ackerfläche 800 Fr./ha; Grün- und Streueflächen 200 Fr./ha
- **Besonders tierfreundliche Stallhaltungssysteme (BTS):** 155 – 280 Fr./GVE
- **Regelmäßiger Auslauf im Freien (RAUS):** 180 – 280 Fr./GVE

Neben den Öko-Beiträgen existieren zudem

- **Sommerungsbeiträge** für die nachhaltige Bewirtschaftung der Sommerungsgebiete: 120 - 300 Fr./GVE
- **Beiträge für den Gewässerschutz**

3.1.3 Einordnung des ÖLN in das System von Agrarumwelt-Instrumenten

Auch in der Schweiz existiert der ÖLN parallel zum Umweltrecht und anderem Fachrecht. Die ökologischen Direktzahlungen, die seit 1993 ausgebaut wurden, ergänzen die allgemeinen Direktzahlungen und honorieren wie die Agrarumweltmaßnahmen in der EU anspruchsvollere Leistungen für Umwelt- und Tierschutz.

Landwirtschaftsrelevante Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutz- und des Natur- und Heimatschutzgesetzes (NHG) müssen beachtet werden. Ein Verstoß ist dann relevant für Kürzungen der Direktzahlungen, „wenn er im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung des Betriebes steht und mit einem rechtskräftigen Entscheid der zuständigen Vollzugsbehörde festgestellt wurde“ (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie, 27. Jan. 2005). Prämienabzüge im Falle eines Verstoßes bedeuten einen weiteren Anreiz zum Befolgen dieser Vorschriften. Die Tierschutzverordnung ist ein Teil des ÖLN und damit zusätzlich der entsprechenden hohen Kontrolldichte ausgesetzt.

Die Richtlinien des ÖLN zu Fruchtfolge, Bodenschutz, Düngung (ausgeglichene Nährstoffbilanz), Pflanzenschutz und ökologischem Ausgleich gehen über fachrechtliche Vorschriften hinaus. Sie resultieren aus der Einbeziehung von Anforderungen an die IP in die allgemeinen Direktzahlungen. Durch die Integration in den ÖLN wurden die Auflagen des ursprünglich freiwilligen Programms der IP zur Fördervoraussetzung für nahezu alle Di-

rektzahlungen. Anders als in der EU wurde mit der DZV damit ein bedeutender Teil der ökologischen Direktzahlungen ab dem Jahr 1999 den allgemeinen Direktzahlungen zugeschlagen (im Jahr 1998 flossen 67 % der Mittel für Öko-Programme in die IP, nach deren Kriterien zu dieser Zeit bereits 77 % der direktzahlungsberechtigten landwirtschaftlichen Nutzfläche bewirtschaftet wurde). Während durch diese Agrarreform die allgemeinen Direktzahlungen stärker auf Umweltziele ausgerichtet wurden, ging die Fördermöglichkeit für die freiwillige Einhaltung der IP verloren. Die IP hat weiterhin als Label Bedeutung, ist mit dem ÖLN in der Schweiz jedoch praktisch zur üblichen Bewirtschaftungsmethode geworden. Darüber hinaus sind auch Teile von gesetzlichen Vorschriften in den ÖLN eingeflossen, wie z. B. die Wahrung von Pufferzonen entlang von Gewässern und Gehölzen.

Das Konzept des ökologischen Ausgleichs

Der ökologische Ausgleich ist ein zentrales Element in der Agrarumweltpolitik der Schweiz. Mit dem ökologischen Ausgleich soll der Lebensraum für die vielfältige einheimische Fauna und Flora in den Landwirtschaftsgebieten erhalten und nach Möglichkeit wieder vergrößert werden. Der ökologische Ausgleich trägt zudem zur Erhaltung der typischen Landschaftsstrukturen und -elemente bei. Als eine Zielvorgabe für das Jahr 2005 wurde das Erreichen von mindestens 10 % ökologischer Ausgleichsfläche an der landwirtschaftlichen Nutzfläche der Schweiz, davon 65000 ha im Talgebiet, festgelegt (BLW, 2002). Drei Verordnungen haben, unter anderem, die Förderung von ökologischen Ausgleichsflächen zum Ziel:

- DZV: Ein Anteil an ökologischer Ausgleichsflächen von 7 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche (3,5 % für Spezialkulturen) ist obligatorischer Bestandteil des ÖLN für jeden Betrieb
- Öko-Qualitätsverordnung (ÖQV) fördert Vernetzung und Qualität über ökologische Direktzahlungen
- Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) und seine Verordnungen: Bonusbeiträge für höhere Anforderungen

Mit ökologischen Direktzahlungen zum ökologischen Ausgleich werden bestimmte Flächen gefördert, für die jeweils Pflegeauflagen festgelegt sind. Wenig intensiv und extensiv genutzte Wiesen machen den Hauptanteil der ökologischen Ausgleichsflächen aus (2003: rund 84000 ha). Gewisse Elemente des ökologischen Ausgleichs werden mit Öko-Beiträgen abgegolten und können gleichzeitig für den obligatorischen ökologischen Ausgleich des ÖLN angerechnet werden. Daneben gibt es Elemente, die nur für den ökologischen Ausgleich beim ÖLN anrechenbar sind, nicht aber mit Beiträgen abgegolten werden.

Tabelle 4: Elemente des ökologischen Ausgleichs mit und ohne Beiträge

Beim ÖLN anrechenbare Elemente mit Beiträgen	Beim ÖLN anrechenbare Elemente ohne Beiträge
<ul style="list-style-type: none"> – Extensiv genutzte Wiesen und wenig intensiv genutzte Wiesen – Steueflächen – Hecken-, Feld- und Ufergehölze – Buntbrachen, Rotationsbrachen und Ackerschonstreifen – Hochstamm-Feldobstbäume 	<ul style="list-style-type: none"> – Extensiv genutzte Weiden und Waldweiden – Einheimische standortgerechte Einzelbäume und Alleeen – Wassergräben, Tümpel, Teiche – Ruderalflächen, Steinhaufen und –wälle – Trockenmauern – Unbefestigte natürliche Wege – Rebflächen mit hoher Artenvielfalt – Weitere, von der kantonalen Naturschutzfachstelle definierte ökologische Ausgleichsflächen

Die Pflicht, einen gewissen Anteil ökologischer Ausgleichsflächen nachzuweisen, bewirkte eine Zunahme dieser Flächen, besonders der extensiven und wenig intensiv genutzten Wiesen (Gujer, 2003). Während dies in den oberen Bergzonen der üblichen extensiven Landbewirtschaftung entspricht, besteht in den anderen Regionen eine Konkurrenz mit dem Ackerbau. Die flankierende Förderung durch Öko-Beiträge schafft einen zusätzlichen Anreiz, Ausgleichsflächen bereitzustellen. Trotz der Zunahme ökologischer Ausgleichsflächen wurde jedoch eine ungenügende Qualität vieler dieser Flächen kritisiert, die von den Landwirten zudem häufig eher aus wirtschaftlichen als aus ökologischen Gründen ausgewählt wurden (Gujer, 2003). Als Reaktion darauf wurde im Mai 2001 die ÖQV, die auf eine Förderung von Qualität und Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen abzielt, vom Bundesrat verabschiedet. Im Gegensatz zur DZV wird die ÖQV wie das NHG, nach dem Bonusbeiträge für höhere Qualitätsanforderungen oder strengere Bewirtschaftungsauflagen gewährt werden können, dezentral umgesetzt. Die Kantone legen regionale Vernetzungsprojekte fest, innerhalb derer eine Förderung möglich ist, wobei der Bund Mindestanforderungen an Qualität und Vernetzung stellt. Ferner übernimmt der Bund 70-90 % dieser ökologischen Direktzahlungen an die Landwirte. Die ÖQV füllt damit die wichtige Lücke zwischen der DZV und dem NHG. Die verschiedenen Beiträge sind prinzipiell kumulierbar, solange sie unterschiedliche Leistungen der Landwirte berücksichtigen.

3.2 Anforderungen und Vollzug des ÖLN

Gemäß dem LwG unterliegt der Vollzug der Direktzahlungen größtenteils den Kantonen. Sie setzen in diesem Bereich das maßgebende Bundesrecht um. Die Standards für den

ÖLN gelten jedoch in der gesamten Schweiz. Weil die Kantone den Vollzug zu gewährleisten haben, hat sich der Bundesrat bei der Umsetzung der Agrarpolitik 2002 dafür entschieden, ihnen auch die volle Verantwortung dafür mitsamt der Kompetenz zur Festlegung des Umfanges der Sanktionen zu belassen. Die kantonalen Landwirtschaftsdirektoren haben die Vorgaben für die Kürzungen in einer Richtlinie festgelegt (Direktzahlungskürzungs-Richtlinie, Januar 2005). Im Rahmen der geplanten Agrarreform AP 2011, die mit dem Jahr 2008 in Kraft treten soll, wird beabsichtigt, die Kontrolltätigkeit von Bund, Kantonen und soweit möglich privaten Organisationen auf landwirtschaftlichen Betrieben besser zu koordinieren, um bestehende Doppelkontrollen bzw. Kontrolllücken weitgehend zu vermeiden.

Standards des ÖLN

Der ÖLN basiert auf Standards zur IP mit Anforderungen an eine ausgeglichene Düngebilanz, einen angemessenen Anteil ökologischer Ausgleichsflächen, eine geregelte Fruchtfolge, einen geeigneten Bodenschutz und eine Beschränkung und den gezielten Einsatz von Pflanzenbehandlungsmitteln. Zusätzlich ist die Einhaltung der Tierschutzverordnung relevant für die Gewährung der Direktzahlungen. Außerdem müssen Anforderungen des Gewässerschutz-, des Umweltschutzgesetzes und des NHG beachtet werden; sie sind jedoch nicht Teil des ÖLN.

Der ÖLN gilt auch für Gemüsebau, Freilandschnittblumen, Obst-, Beeren- und Rebbau, dann aber teilweise ohne Fruchtfolge- und Bodenschutzauflagen, bzw. unter Beachtung anerkannter kulturspezifischer Richtlinien von Fachorganisationen. Es existieren außerdem ÖLN-Regelungen für die Produktion von Saat- und Pflanzgut (Anbaupausen, Pflanzenschutz; bei Gras- und Kleesamenanbau auch zu Düngung und ökologischem Ausgleich) (BLW, 2004b).

Kontrolle

Die Einhaltung des ÖLN wird bei allen Landwirten kontrolliert, die erstmals Direktzahlungen erhalten und bei jedem Betrieb, der im vorhergehenden Jahr durch Verstöße aufgefallen ist. Zudem muss jährlich eine durch das Zufallsprinzip ausgewählte Stichprobe von mindestens 30 % der übrigen ÖLN-Betriebe überprüft werden. Im Jahr 2003 wurden 68 % der beitragsberechtigten Betriebe kontrolliert, je nach Kanton 35-100 % (BLW, 2004a). Anhand von Checklisten werden einheitliche Prüfberichte erstellt, auf denen mögliche Punktabzüge festgehalten sind. (Die nötigen Flächenangaben werden zusätzlich durch kantonale Stellen kontrolliert).

Für die Kontrolle der ÖLN-Betriebe sind kantonale Stellen zuständig; diese können auch private Kontrollorganisationen in den Vollzug mit einbeziehen. Landwirte müssen mehrheitlich selber für die Betriebskontrolle zahlen und können dabei eine Kontrollorganisation wählen. Die übergeordnete Kontrolle liegt beim BLW, das selber Stichproben bei jähr-

lich mehr als 100 Betrieben durchführt. Die Kontrollorganisationen müssen außerdem akkreditiert sein (nach EN45004) und unterliegen zur Qualitätskontrolle jährlichen Audits. Der Tierschutz wird, je nach Kanton, von den ÖLN-Kontrolleuren oder in einer Kooperation mit den Veterinärämtern überprüft.

Für weitere Fachrechtskontrollen sind verschiedene Ämter des Bundes bzw. der Kantone zuständig. Diese Kontrollen gestalten sich je nach Kanton sehr unterschiedlich und sind nur ungenügend aufeinander abgestimmt. Es gibt hier keine einheitlichen systematischen Kontrollen wie beim ÖLN mit einem festgelegten zu überprüfenden Prozentsatz und definierten Indikatoren. Zusätzliche Kontrollaktivitäten existieren im Bereich der Label.

Kürzungen der Direktzahlungen

Im Falle einer nicht vollständigen Erfüllung des ÖLN oder Auflagen für die Ökobeiträge, bei einer Nichteinhaltung von landwirtschaftsrelevanten Vorschriften des Gewässerschutz-, des Umweltschutzgesetzes oder des NHG (Verwaltungsmaßnahmen nach Artikel 169 ff LwG) oder aufgrund von falschen oder nicht rechtzeitigen Angaben können gemäß der DZV die Direktzahlungen gekürzt oder vollständig gestrichen werden. Um eine Harmonisierung zwischen den Kantonen zu erreichen und eine einheitliche Verwaltungspraxis sicherzustellen, wurde vom Bundesamt für Landwirtschaft im Jahr 1999 eine Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie entwickelt. Eine Revision wurde im Januar 2005 von den kantonalen Landwirtschaftsdirektoren verabschiedet.

Zwei Kategorien von Kürzungen werden unterschieden: Im Falle von Verwaltungsmaßnahmen werden für Verstöße gegen fachrechtliche Vorschriften, die von der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde rechtskräftig festgestellt wurden, auch die Direktzahlungen um einen bestimmten Prozentsatz gekürzt. Die Kürzungen sind hierbei unabhängig von den verhängten Bußgeldern. Es wird aber berücksichtigt, ob ein Verstoß fahrlässig oder vorsätzlich war, und ob eine Wiederholungstat vorliegt. Die Abzüge können bis hin zu einem Beitragsausschluss reichen.

Die Direktzahlungen werden weiterhin gekürzt, wenn der ÖLN nicht vollständig erfüllt ist. Für den Erhalt von ökologischen Direktzahlungen müssen außerdem die jeweiligen Voraussetzungen der Einzelprogramme eingehalten werden. Abzüge werden anhand eines vorgegebenen Punktesystems berechnet. Ein Mangel bei der Einhaltung der Voraussetzungen entspricht einer festgelegten Anzahl von Punkten. Die Kürzung der Direktzahlungen errechnet sich wie folgt: Kürzung – (Punkte minus Toleranz von 10 Punkten – außer bei Puffer- und Grasstreifen -)/100 x Flächenbeitrag. Im Bereich des Tierschutzes werden Strafpunkte mit 100 Fr. multipliziert. Bei 110 und mehr Punkten wird der Betrieb in jedem Fall von den Direktzahlungen ausgeschlossen. Ein Wiederholungsfall innerhalb von 3 Jahren führt zu einer Verdopplung der Kürzungen, ein dritter zu einer weiteren Verdopplung.

Tabelle 5: Abzug von allgemeinen Direktzahlungen lt. Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie

Bereich des ÖLN	Abzug
Aufzeichnungen und Pflanzenbau	<ul style="list-style-type: none"> – Punktabzug minus Toleranz von 10 Punkten (außer bei Puffer- und Grasstreifen)/100 x Flächenbeitrag – Jeweils Verdoppelung bei 2. und 3 Mangel innerhalb von 3 Jahren. – Ausschluss von Direktzahlungen ab 110 Punkten
Tierschutz	<ul style="list-style-type: none"> – Punktabzug x 100 Fr. – Jeweils Verdoppelung bei 2. und 3 Mangel innerhalb von 3 Jahren. – Ausschluss von Direktzahlungen ab 110 Punkten

Quelle: Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz (LDK) vom 27. Jan. 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie)

2003 ergaben sich in der gesamten Schweiz bei 12 % der kontrollierten Betriebe Beanstandungen betreffend der Einhaltung des ÖLN. 6 % der kontrollierten Betriebe wurden tatsächlich sanktioniert, wobei der durchschnittliche Abzug an Direktzahlungen 1.504 Fr. betrug (bei einem durchschnittlichen Erhalt von 42.718 Fr. an Direktzahlungen bedeutet dies etwa 3,5 % dieser Beiträge). Die meisten Verstöße ergaben sich im Bereich der tiergerechten Haltung der Nutztiere und bei den Aufzeichnungen (BLW, 2004a). Wie viel Prozent der Betriebe gegen Vorschriften des Gewässerschutz, Umweltschutz und Natur- und Heimatschutz verstießen ist nicht möglich zu bestimmen, da über die Anzahl der durchgeführten Kontrollen keine Daten vorliegen.

4 Vergleich der Vorgaben der EU zu CC und dem ÖLN der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung von Deutschland und Österreich

4.1 Konzept und Grundlagen

Höhe und Bedeutung von Direktzahlungen

Im Gegensatz zur EU entschied sich die Schweiz nach der Reform im Jahr 1992 von vornherein gegen produktbezogene Einkommensbeihilfen zum Ausgleich der Einnahmeverluste durch abnehmende staatliche Preisstützung und Interventionsmaßnahmen für Überschüsse. Sie wählte für den Einkommensausgleich statt dessen allgemeine Flächenbeihilfen ohne jede Bindung an Quoten und Ertragshöhe. Die EU holt diesen Schritt jetzt mit der Einführung der entkoppelten Direktzahlungen nach. Dabei geht die vollständige Entkopplung von der landwirtschaftlichen Produktion in der EU über die in der Schweiz fortbestehende Kopplung an produktive Flächennutzungen hinaus. Die Höhe der Prämien ist in der EU, vor allem bei der Anwendung des Standardmodells der Betriebsprämie, von der Höhe der Direktzahlungen beeinflusst, die ein Betrieb bisher erhalten hat, orientiert sich also an historischen Daten.

In der Schweiz werden deutlich höhere Direktzahlungen pro Hektar LF gewährt als in der EU. Wie der Vergleich betrieblicher Daten zwischen Deutschland und der Schweiz in Tabelle 6 zeigt, sind jedoch auch die gesamten Erlös- und Kostenstrukturen in der Schweiz deutlich von Deutschland verschieden. Daher wird im Folgenden eine kurze Analyse der Bedeutung der Direktzahlungen vorgenommen. Allerdings kann kein exakter Vergleich vorgenommen werden, da in Deutschland und in der Schweiz z. T. unterschiedliche Bemessungsgrundlagen und betriebswirtschaftliche Abgrenzungen verwendet werden. Die durchschnittliche Betriebsgröße liegt in der Schweiz weit unter den Verhältnissen der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe in Deutschland, und der Arbeitskräftebesatz fällt im Vergleich sehr hoch aus. Da es sich in der Schweiz vorwiegend um Rinderhaltende Betriebe mit geringem Ackerlandanteil handelt, wurden zusätzlich die Futterbaubetriebe in Baden-Württemberg für den Vergleich herangezogen.

Die betrieblichen Erlöse (Rohertrag bzw. Betriebsertrag) liegen in der Schweiz aufgrund stärkerer Preisstützung für die landwirtschaftlichen Verkaufsprodukte und höherer Direktzahlungen im Vergleich wesentlich höher, eine weiterer Grund kann aber auch z. B. die Qualitätsvermarktung spielen. Auch die Aufwendungen liegen um Größenordnungen über den Werten in Deutschland, was auf die ungünstigeren Betriebsstrukturen und Produktionsverhältnisse und den deutlich höheren Aufwand für Personal, Pacht und Zinsen zurückgeführt werden kann. Im Saldo ergeben sich in der Schweiz wesentlich höhere Einkommenswerte. Die Relation zwischen Direktzahlungen und Betriebseinkommen unterscheidet sich zwischen Deutschland und der Schweiz. Im Verhältnis zum Gewinn kommt den Direktzahlungen mit einer Höhe von 80-85 % aber – bei sehr unterschiedli-

chem Einkommens- und Stützungs niveau – in Deutschland und in der Schweiz eine vergleichbare, sehr hohe Bedeutung zu. Trotz unterschiedlicher Direktzahlungsniveaus wirkt eine Verknüpfung der Förderung mit zusätzlichen Standards in der Schweiz und der EU daher in vergleichbarer Weise. In der EU kann sich allerdings aufgrund des geringeren Stützungs niveaus insbesondere bei weiterem Abbau der staatlichen Transferzahlungen eher eine Konstellation ergeben, in der sich die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Flächennutzung bzw. –pflege einschließlich der Einhaltung von Standards betriebswirtschaftlich nicht mehr lohnt und insbesondere schwer zu bewirtschaftende landwirtschaftliche Flächen vollständig aufgegeben werden.

Die Schweizer Direktzahlungen unterliegen laut DZV einer Begrenzung je nach Flächengröße, Anzahl an Tieren, Einkommen und Vermögen sowie Standardarbeitskräften (SAK). Die verschiedenen allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen sind miteinander kumulierbar. Der weitaus größte Anteil der Beiträge (gut 80 %) kommt den Landwirten über die allgemeinen Direktzahlungen zu. Im Jahr 2003 summierten sich die allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen auf durchschnittlich 2.326 Fr./ha pro Betrieb (ohne Sömmerungs- und Anbaubeiträge und kantonale und lokale Beiträge), wobei die Beiträge von der Talzone zur Bergzone zunahmen. Auch der Anteil der Direktzahlungen am Rohertrag der Betriebe nimmt von der Tal- zur Bergregion zu. Er betrug im Jahr 2003 durchschnittlich 21,9 % (BLW, 2004a).

In der EU schwankt die Höhe der Direktzahlungen aufgrund unterschiedlicher Getreidereferezerträge zur Berechnung der Ackerbauprämien, zudem stehen in der 2. Säule sehr unterschiedlich Förderbudgets zur Verfügung. Für Deutschland wird langfristig eine einheitliche Flächenprämie von etwa 328 Euro/ha LF erwartet. Beiträge für Agrarumweltmaßnahmen lagen 2002/2003 in Deutschland bei durchschnittlich 34 Euro/ha LF (BMVEL, 2004a) und in der EU 2000/2001 bei durchschnittlich 26 Euro/ha. Die Zahlungen im Rahmen der Ausgleichszulage lagen in Deutschland 2002/2003 bei 17 Euro/ha LF. Mit der Schweiz am ehesten vergleichbar sind die Beihilfen für Agrarumweltmaßnahmen in Österreich. Dort betragen sie in den Jahren 2000/2001 ca. 240 Euro/ha LF (Bergschmidt et al., 2003).

Tabelle 6: Vergleich der Buchführungsergebnisse landwirtschaftlicher Betriebe in Deutschland und Schweiz

Staat/Land Sozioökonomischer Betriebstyp Betriebsform Analysierte Betriebe	Einheit	2002/03		Einheit	2003	
		Deutschland	Baden-Würt. Ldw. Haupterwerbsbetriebe			Referenzbetriebe
	Anzahl	9873	388		alle 2663	
Betriebsgröße	ha LF ¹⁾	59,4	44,8	Betriebsgröße	ha LN	19,1
Ackerfläche	ha	44	15,2	Offene Ackerfläche	ha	4,76
Dauergrünland	ha	14,3	29,6			
Viehbesatz	VE/100 ha LF	114,1	131,8	Tierbestand total	GVE/100 ha LN	119,9
Milchkühe	VE/100 ha LF	24,3	62,6	Kühe total	Kühe/100 ha LN	71,2
Arbeitskräftebesatz	AK/100 ha LF	3,2	3,1	Arbeitskräftebesatz	JAE/100 ha LN	8,5
Anlage-,Tier- und Umlaufvermögen	Euro/ha LF	10.666	11.771	Anlage-,Tier- u. Umlaufverm.	Euro/ha LN ²⁾	26.170
Umsatzerlöse	Euro/ha LF	2.130	1.660			
dar.: Ldw. Pflanzenproduktion	Euro/ha LF	505	58			
Tierproduktion	Euro/ha LF	1.162	1.499			
Obst, Gartenbau, Weinbau	Euro/ha LF	346	1			
Sonstige betriebliche Erträge	Euro/ha LF	730	653			
dar.: Direktzahlungen u. Zuschüsse	Euro/ha LF	358	k.A.	Direktzahlungen	Euro/ha LN	1.642
Produzentenpreis Weizen	Euro/to	11		Produzentenpreis Weizen	Euro/to	41
Produzentenpreis Rohmilch	Euro/to	30		Produzentenpreis Rohmilch	Euro/to	50
Materialaufwand	Euro/ha LF	1.167	760	Sachkosten	Euro/ha LN	4.303
Personalaufwand	Euro/ha LF	134	23	Personalkosten	Euro/ha LN	418
Abschreibungen	Euro/ha LF	312	362			
sonstige betriebliche Aufwendungen	Euro/ha LF	706	608			
dar.: Pachtzinsen	Euro/ha LF	146	k.A.	Pachtzinsen	Euro/ha LN	195
Zinsaufwand	Euro/ha LF	77	k.A.	Schuldzinsen	Euro/ha LN	255
Betriebliche Erträge	Euro/ha LF	2.857	2.306	Rohertrag	Euro/ha LN	7.092
Betriebliche Aufwendungen	Euro/ha LF	2.319	1.753	Fremdkosten	Euro/ha LN	5.171
Betriebsergebnis	Euro/ha LF	538	553	Ldw. Einkommen	Euro/ha LN	1.921
Betriebseinkommen	Euro/ha LF	811	660	Betriebseinkommen	Euro/ha LN	2.789
Gewinn	Euro/ha LF	454	485	Gewinn	Euro/ha LN	1.921
(1) Direktzahlungen und Zuschüsse in % des Betriebseinkommens	%	44	k.A.	(1) Direktzahlungen in % des Betriebseinkommens	%	59
(1) Direktzahlungen und Zuschüsse in % des Gewinns	%	79	k.A.	(1) Direktzahlungen in % des Gewinns	%	85

1) Abkürzungen: LF: Landwirtschaftlich genutzte Fläche; LN: Landwirtschaftliche Nutzfläche; VE: Vieheinheiten (z.B. 1 Milchkuh = 1 VE);

GVE: Großvieheinheiten; AK: Arbeitskräfte (Vollerwerb-AK); JAE: Jahresarbeitseinheiten; k.A.: keine Angabe.

2) Schweizer Franken in Euro umgerechnet nach dem Kurs Euro:sF 1:1,5

Quelle: Agrarberichte 2004 für Deutschland (BMVEL, 2004a) und die Schweiz (BLW, 2004a)

Begriffserklärungen

Umsatzerlöse+ Bestandsveränderungen+ Aktivierte Eigenleistungen+sonstige betr. Erträge = **Betriebliche Erträge**. Materialaufwand + Personalaufwand + Abschreibungen + sonst. betr. Aufwendungen = **Betriebliche Aufwendungen**. Betriebliche Erträge - Betriebliche Aufwendungen = **Betriebsergebnis** (zitiert aus BMVEL, 2004a, S. 116, Tab. Struktur der GuV nach dem Gesamtkostenverfahren). **Betriebseinkommen** (Wertschöpfung): Gewinn bzw. Jahresüberschuss vor Steuern zuzüglich Pachtlaufwand, Zinsaufwand und Personalaufwand. Kennzahl entspricht der Summe aller im Unternehmen erzielten Faktoreinkommen, d.h. Betrag, der zur Entlohnung aller im Unternehmen eingesetzten Faktoren zur Verfügung steht (zitiert aus BMVEL, 2004a, S. 119). Der **Gewinn** lässt sich aus dem Betriebseinkommen durch Abzug der Aufwendungen für (Fremd-)Personal, Pacht und Zinsen berechnen.

Als **Rohertrag** werden die Einnahmen (Betriebsumsatz) eines Landwirtschaftsbetriebs bezeichnet. Er setzt sich im Wesentlichen aus Produktverkäufen (Milch, Fleisch, Gemüse usw.) und Direktzahlungen zusammen. Ausgaben und Abschreibungen der Landwirtschaftsbetriebe werden in den **Fremdkosten** zusammengefasst.

Es sind die Kosten der Produktionsfaktoren, die von Aussenstehenden zur Verfügung gestellt werden. Nicht in den Fremdkosten enthalten ist die Entschädigung für die eigene Arbeit und für das im Betrieb investierte Eigenkapital. Als **landwirtschaftliches Einkommen** wird die Differenz zwischen Rohertrag und Fremdkosten bezeichnet (zit. aus BBV, o.J., S.3,5,6).

Prämienberechtigte Fläche

Die landwirtschaftliche Nutzfläche der Schweiz setzt sich zusammen aus der Ackerfläche, Dauergrün- und Streueflächen, Flächen mit Dauerkulturen und unter Gewächshäusern und Flächen mit Hecken-, Ufer- und Feldgehölzen. Sömmerungsflächen sind ausgenommen. Die Flächenbeiträge werden in der Schweiz für alle landwirtschaftlichen Nutzflächen gewährt mit Ausnahme von Baumschulen, Forst- und Zierpflanzen und festen Gewächshäusern. Es existiert ein Zusatzbeitrag für offene Ackerflächen und Dauerkulturen. Weiterhin gibt es zusätzliche Hangbeiträge für Acker-, Wiesen- und Streueflächen und für Reben. Flächen, die nicht genutzt werden, sind nicht beitragsberechtigt; alleiniges Mulchen von Wiesen gilt dabei laut DZV ausdrücklich nicht als Nutzung. Alle ökologischen Ausgleichsflächen, auch Hecken und Feldgehölze, zählen mit zur prämierten Fläche für die Flächenbeiträge.

Laut Definition der EU besteht die landwirtschaftliche Nutzfläche aus Ackerfläche, Dauergrünland und Dauerkulturen. Bei Anwendung des Regionalmodells für die Zuteilung der Direktzahlungen kann die Höhe der Zahlungen zwischen Ackerland und Dauergrünland differenziert werden. Jedoch können nicht alle Flächen Direktzahlungen erhalten. Beihilfefähige Flächen sind nach VO (EG) Nr. 795/2004 Ackerflächen (einschließlich stillgelegter Ackerflächen, die in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ gehalten werden müssen) und Dauergrünland. Hopfenflächen, Gartenbaukulturen und Flächen unter Gewächshäusern gehören grundsätzlich mit zur Ackerfläche, solange sie nicht zum Anbau von Dauerkulturen genutzt werden. Nicht prämiert sind Dauerkulturen, Forstflächen, Wege und sonstige für nicht landwirtschaftliche Zwecke genutzte Flächen. Bestimmte mehrjährige Kulturen sind jedoch beihilfefähig als Ackerland (z. B. Spargel, bestimmte Beerensorten). Landschaftselemente, deren Beseitigung im Rahmen der CC-Regelung untersagt ist, sind für die entkoppelten Direktzahlungen nun Teil der prämierten Fläche.

Die Definition von landwirtschaftlicher Nutzfläche in der Schweiz und der EU ist generell vergleichbar. In der Schweiz sind jedoch die meisten Dauerkulturen grundsätzlich beihilfeberechtigt (z. B. Obstbau und Rebflächen), die EU schließt Dauerkulturen von der Förderung der 1. Säule aus, sieht aber einzelne Ausnahmen vor (bestimmte Dauerkulturen wie Feldobst und Flächen unter Gewächshäusern). Direktzahlungsberechtigte Fläche in der Schweiz muss genutzt werden. Dies entspricht der Erhaltung von Flächen in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ in der EU, wobei den Mitgliedstaaten freisteht, Standards für eine Mindestpflege festzulegen. Dies kann sich auf Mulchen beschränken oder aber Beweidung oder Ernten des Aufwuchses vorsehen.

CC und ÖLN als Instrumente der Agrarumwelt-Politik

Sowohl EU-CC als auch der ÖLN zielen darauf ab, Umweltaspekte stärker in die Agrarpolitik zu integrieren und die Subventionen an die Landwirtschaft vor der Bevölkerung zu

rechtfertigen. Die Nachhaltigkeit der Landwirtschaft in der Schweiz hat durch die Volksabstimmung Verfassungsrang erhalten. Der Bundesrat stellt jeweils konkrete ökologische Zielvorgaben für die Landwirtschaft auf. Der ÖLN ist eines der Instrumente, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen.

Aus Sicht der EU handelt es sich bei CC nicht um ein Förderinstrument, sondern um einen Sanktionsmechanismus, mit dem die Einhaltung von gemeinschaftlichen Standards und Grundanforderungen forciert wird. Es wird in der GAP deutlich zwischen Direktzahlungen der 1. Säule (nur hier wird von CC gesprochen) und Beihilfen im Rahmen der 2. Säule (z. B. für Agrarumweltmaßnahmen) unterschieden. Die Beihilfen für die Direktzahlungen der 1. Säule stammen ausschließlich aus EU-Geldern, während Maßnahmen in der 2. Säule mit Mitteln der Mitgliedstaaten kofinanziert werden müssen. Die wichtige Rolle der Agrarumweltprogramme als ergänzende Maßnahmen soll beibehalten werden, während CC die Einhaltung von einheitlichen Minimalstandards (EU-Recht, Bodenschutz, Erhalt von Landschaftselementen und Dauergrünland, Verhindern von Vernachlässigung nicht mehr produktiv genutzter Flächen) über mehr Regelkontrollen und höhere Sanktionen forcieren soll und anspruchsvolle Agrarumweltmaßnahmen nicht ersetzen kann. Ein weiteres Ziel der EU ist die Einführung eines harmonisierten Vollzugssystems. Zentral für den neuen CC-Ansatz sind finanzielle Sanktionsmöglichkeiten der EU gegen Mitgliedstaaten bei mangelndem Vollzug. Mit Hilfe von CC wird der EU eine Systemkontrolle ermöglicht, ob und in welcher Weise in den EU-Mitgliedstaaten fachrechtliche Kontrollen durchgeführt werden und ob diese Systeme mit den Vorgaben vereinbar sind.

In der Schweiz besteht zwischen freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen (Öko-Programmen) und dem ÖLN ein eher fließender Übergang. Sowohl die allgemeinen als auch die ökologischen Direktzahlungen werden aus nationalen Mitteln finanziert (nur bei Programmen der ÖQV stammen 10-30 % der Beiträge aus kantonalen Mitteln). Der ÖLN ist selbst aus einem Agrarumweltprogramm (der Förderung der IP) hervorgegangen. Im Zuge dessen wurden die allgemeinen Direktzahlungen erhöht, aber dabei an ökologische Bedingung geknüpft. Auch die weiterhin existierenden ökologischen Direktzahlungen werden von den Betrieben als Einkommenstransfers gesehen, die an Umweltauflagen gebunden sind (Lehmann, 2001). Zudem werden manche allgemeine Direktzahlungen nur mit weiteren Nutzungsaufgaben gewährt (z. B. Hangbeiträge für die Pflege von Wiesen) und haben so einen ähnlichen Charakter wie ökologische Direktzahlungen.

Tabelle 7: Vergleich wichtiger Elemente der Agrarpolitik der EU und der Schweiz

EU	Schweiz
Ziele:	
<ul style="list-style-type: none"> – Rechtfertigung der entkoppelten Direktzahlungen – Forcierung von EU-Recht – Einhaltung von Minimumstandards zu Bodenschutz, Flächenpflege, Erhalt von Landschaftselementen und Dauergrünland – Harmonisiertes Vollzugssystem (Anforderungen, Kontroll- und Sanktionssystem) 	<p>Nachhaltigkeit der Landwirtschaft hat Verfassungsrang</p> <p>Festlegung konkreter Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Förderung der natürlichen Artenvielfalt – Senkung der Nitratbelastung im Grund- und Quellwasser – Reduktion der Phosphorbelastung in Oberflächengewässern – Reduktion des Eintrages an Pflanzenschutzmitteln in Oberflächengewässer – Tiergerechte Haltung
<p>Direktzahlungen der 1. Säule: Fördervoraussetzung: Einhaltung der „anderweitigen Verpflichtungen“ (CC)</p> <p>Höhe: In Deutschland im Jahr 2003/04 257 Euro/ha LF. Im Jahr 2013 voraussichtlich 328 Euro/ha Direktzahlungen und Zuschüsse in % des Gewinns: 79 (2002/2003)</p> <p>Prämienberechtigte Flächen: Ackerflächen (einschließlich stillgelegter Ackerflächen, Hopfenflächen, Gartenbaukulturen und Flächen unter Gewächshäusern, nur bestimmte Dauerkulturen) und Dauergrünland, einschließlich Landschaftselementen</p>	<p>Allgemeine Direktzahlungen: Fördervoraussetzung: ÖLN</p> <p>Höhe: (2003) 2326 Fr./ha für sämtliche Direktzahlungen nach der DZV (davon gut 80 % aus allgemeinen Direktzahlungen) Direktzahlungen in % des Gewinns: 85</p> <p>Prämienberechtigte Flächen: Genutzte Ackerflächen, Dauergrün- und Streueflächen, Dauerkulturen, Hecken- und Feldgehölze</p>
<p>Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule: Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und Erhaltung des ländlichen Lebensraums; neu: Tierschutz, Lebensmittelqualität und landwirtschaftliche Betriebsberatung zu CC Fördervoraussetzung: Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“</p> <p>Höhe: 2002/2003: in Deutschland 34 Euro/ha LF; Baden-Württemberg 114 Euro/ha; 2000/2001: in Österreich 239 Euro/ha; EU 26 Euro/ha</p> <p>Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete: 2002/2003 in Deutschland 17 Euro/ha 2000/2001: in Österreich 74 Euro/ha; EU 14 Euro/ha</p> <p>Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen machten 2002/2003 in Deutschland einen Anteil von ca. 15 % aller Zulagen und Zuschüsse an landwirtschaftliche Betriebe aus.</p>	<p>Ökologische Direktzahlungen: Maßnahmen zu Umwelt-, Natur- und Tierschutz Fördervoraussetzung: ÖLN</p> <p>Höhe: s.o.</p>

Quellen: Agrarberichte 2004 für Deutschland (BMVEL, 2004a) und die Schweiz (BLW, 2004a); Bergschmidt et al. (2003).

Was die Akzeptanz der beiden Konzepte unter den Landwirten betrifft, so ist diese in der Schweiz sicherlich besser. Die ökologischen Direktzahlungen (v.a. für IP) stiegen in den Jahren vor der Einführung des ÖLN stark an, so dass bei den Landwirten eher der Ein-

druck entsteht, dass die Einhaltung der Auflagen honoriert wird. An der Höhe der Direktzahlungen in der EU ändert sich für die Landwirte vorerst nichts wesentliches (es wird allerdings besonders bei der Umstellung auf ein Regionalmodell zu Verschiebungen kommen), sie werden im Gegenteil zukünftig noch stärker in Frage gestellt werden. CC in der EU wurde zudem unter großem Zeitdruck eingeführt, und viele Standards und Fragen des Vollzugs sind noch unklar. Die Verabschiedung einer neuen Durchführungsverordnung im Februar 2005 durch die EU-Kommission, die einige Korrekturen zur Durchführungs-VO (EG) Nr. 796/2004 niederlegt, unter anderem zur Definition von Dauergrünland, verdeutlicht diesen Klärungsbedarf. Die Reformen erscheinen hier vielen Landwirten überwiegend als zusätzliche Regulierung, die möglicherweise zudem die Existenz einiger bestehender Agrarumweltprogramme gefährden könnte. Tabelle 7 stellt die wichtigsten Elemente von Fördermaßnahmen innerhalb der Agrarpolitiken der EU und der Schweiz nebeneinander. Zusätzlich werden ausgewählte Betriebsergebnisse aus den Agrarberichten für Deutschland und die Schweiz gegenübergestellt.

4.2 Einzuhaltende Standards für EU-CC und dem ÖLN in der Schweiz

Die CC-Anforderungen der EU beziehen sich zum einen auf konkrete bereits festgelegte gesetzliche Vorgaben („Grundanforderungen an die Betriebsführung“), andererseits auf Standards, die meist über derartige Regelungen hinausgehen („Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand“ und Erhaltung von Dauergrünland). Auch wenn das System des ÖLN diese formale Trennung nicht vorsieht, so sind die EU-Auflagen in diesem Bereich eindeutig. Um eine vergleichbare Basis zu schaffen, werden im folgenden also diesen beiden Bereiche jeweils die Richtlinien für den ÖLN gegenübergestellt.

4.2.1 Bestehende rechtliche Vorgaben

Zur Konkretisierung der „Grundanforderungen an die Betriebsführung“, die sich auf die Befolgung EU-weit gültiger gesetzlicher Mindeststandards bezieht, sind in VO (EG) Nr. 1782/2003 unter Anhang III 19 EU-Verordnungen und -Richtlinien aufgelistet. Die Einhaltung von Standards auf Ebene landwirtschaftlicher Betriebe, welche auf bestimmten Artikeln dieser gesetzlichen Regelungen basieren, ist CC-relevant.

Die folgende Tabelle listet die in der EU relevanten Gesetzesgrundlagen und Kriterien für Umweltschutz, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit auf und vergleicht sie mit entsprechenden landwirtschaftsrelevanten Bestimmungen der Schweiz, deren Verletzung eine Kürzung der Direktzahlungen nach sich ziehen kann.

Tabelle 8: Cross Compliance-relevante Standards aus bestehenden EU-Gesetzen und jeweilige vergleichbare relevante Regelungen in der Schweiz

EU: Anhang III	Schweiz: Umweltrechtliche Vorschriften als Voraussetzung für Direktzahlungen
<i>Ab 2005:</i>	
<i>Umwelt:</i>	
<p>RL 80/68/EWG über den Schutz des Grundwassers durch bestimmte gefährliche Stoffe (v.a. keine Ableitungen von Mineralöl und bestimmten Pestiziden ins Grundwasser; Vorsorgemaßnahmen: sachgerechte Lagerung und ordnungsgemäße Entsorgung)</p>	<p>Gewässerschutzgesetz und Ausführungsvorschriften (z. B. vorschriftgemäße Lagerung für Hofdünger; Tankvorschriften; keine Verunreinigung von Gewässern durch wassergefährdende Stoffe; max. Viehbesatzdichte)</p>
<p>RL 86/278/EWG über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft (u.a. Meldepflicht, max. Ausbringungsmengen, Grenzwerte für Schadstoffe, Bodenuntersuchungen)</p>	<p>Umweltschutzgesetz (USG) mit Stoffverordnung (StoV) (z. B. Verbote, Mengenbegrenzungen und Hygienevorschriften für Klärschlamm)</p>
<p>RL 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (Ausweisen von Gebieten oder des gesamten Staatsgebietes als gefährdete Zonen, in denen Standards zur N-Düngung gelten, z. B. Höchstmengen und ausreichende Lagerkapazität für Wirtschaftsdünger; standörtliche und zeitliche Verwendungseinschränkungen)</p>	<p>Umweltschutzgesetz (USG) mit Stoffverordnung (StoV) (z. B. Verwendungsvorschriften für Dünger, Verwendungseinschränkungen für N-haltige Dünger)</p> <p>Gewässerschutzgesetz und Ausführungsvorschriften (z. B. DGVE-Grenzwerte; Lagerkapazität für Hofdünger (3 Monate); Verwendung von Stand der Technik zur Vermeidung von Abschwemmung und Auswaschung von Düngern)</p> <p>Kriterien des ÖLN im Bereich Düngung: P- und N-Bilanz mit erlaubtem Fehlerbereich von 10 %; Bodenanalysen i. d. R. alle 10 Jahre</p>

<p>EU: Anhang III</p>	<p>Schweiz: Umweltrechtliche Vorschriften als Voraussetzung für Direktzahlungen</p>
<p>RL 79/409/EWG über die Erhaltung von wild lebenden Vogelarten und RL 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (FFH-RL) (Erhaltung bestimmter Landschaftselemente; Verbot des absichtlichen Zerstörens von Nist-, Brut-, Wohn- und Zufluchtstätten der europäischen Vogelarten; Schutz geschützter Pflanzen; Beschränkungen bei der Jagd; Verbot der Ansiedlung nichtheimischer Pflanzenarten; spezifische Vorgaben in Schutzgebieten; Genehmigungspflicht für bestimmte Vorhaben – „Verschlechterungsverbot“)</p>	<p>Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) (z. B. Keine Zerstörung oder Beschädigung von geschützten Biotopen; Schutz von u.a. Ufervegetation, Hecken, Feldgehölzen; Einhalten von durch Abkommen festgelegten und subventionierten Auflagen in geschützten Gebieten) Schutz von Mooren (Hoch- und Flachmoorverordnung)</p>
<p><i>Gesundheit von Mensch und Tier</i> <i>Kennzeichnung und Registrierung von Tieren</i></p>	
<p>Kennzeichnung von Tieren (1 RL, 3 VO) (Registrierung von Betrieben, Bestandsregister, Kennzeichnung von Einzeltieren bzw. Beständen, elektronische Datenbanken, Tierpässe bzw. Begleitdokumente)</p>	<p>Nicht relevant für Direktzahlungen</p>

<p><i>Ab 2006:</i></p>	
<p><i>Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze:</i></p>	
<p>RL 91/414/EWG über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (nur sachgemäße Verwendung zugelassener Pflanzenschutzmittel)</p>	

Umweltschutzgesetz (USG) mit Stoffverordnung (StoV)
 (z. B. Verwendungseinschränkungen und –verbote für Pflanzenbehandlungsmittel in bestimmten Gebieten)

Über gesetzliche Vorschriften hinausgehende Kriterien des ÖLN
 (Standards entsprechend Integrierter Produktion)

EU: Anhang III	Schweiz: Umweltrechtliche Vorschriften als Voraussetzung für Direktzahlungen
RL 96/22/EG über das Verbot der Verwendung bestimmter Stoffe in der tierischen Erzeugung (z. B. Hormone)	Nicht relevant für Direktzahlungen
VO (EG) Nr. 178/2002 zur Lebensmittelsicherheit	Nicht relevant für Direktzahlungen
VO (EG) Nr. 999/2002 zu BSE	Nicht relevant für Direktzahlungen
<i>Meldung von Krankheiten:</i>	
Meldung von Krankheiten (3 RL)	Nicht relevant für Direktzahlungen

<i>Ab 2007:</i>	
<i>Tierschutz:</i>	
Schutz von Kälbern, Schweinen und landwirtschaftlichen Nutztieren (91/629/EWG über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern; 91/630/EWG über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen; 98/58/EG über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere)	Einhalten der Tierschutzverordnung (u.a. Regelmäßiger Auslauf für angebundene Rinder, Führen eines Auslaufjournals)
(s. Anhang IV)	Umweltschutzgesetz (USG) mit Verordnung über Belastung des Bodens (VBBo):
(teilweise unter Anhang IV)	Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) (z. B. Keine Zerstörung oder schwere Beschädigung von im Boden enthaltenen Naturkörpern oder Altertümern von erheblichem wissenschaftlichen Wert)
(häufig unter Anhang IV: Verbot des Verbrennens von Ernterückständen)	Umweltschutzgesetz (USG) mit Luftreinhalte-Verordnung (LRV) (Verbot des Verbrennens von Abfällen)

Quellen: Anhang III der VO (EG) Nr. 1782/2003; DZV der Schweiz vom 7.12.1998 (Stand Mai 04); Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz (LDK) vom 27. Jan. 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie)

Was die Einhaltung rechtlicher Vorgaben betrifft, so decken sich im **Bereich Umwelt-, Natur - und Tierschutz** die Auflagen der Schweiz weitgehend mit denjenigen der EU. Eine detaillierte Betrachtung der Inhalte der Gesetze und Verordnungen wurde allerdings im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht vorgenommen. Es wäre besonders zu überprüfen, inwieweit durch das NHG alle EU-Anforderungen zum Vogelschutz und zum Schutz wildlebender Tiere abgedeckt werden, die sich aus der EU-Vogelschutz und der FFH-Richtlinie ergeben. Bei der **Aufbringung von Düngern** verlangt der ÖLN zusätzliche Auflagen, nämlich die Einhaltung eines definierten Fehlerbereichs bei der N- und P-Bilanz. Bei der **Verwendung von Pflanzenschutzmitteln** geht der ÖLN mit Standards der Integrierten Produktion deutlich über die EU-Anforderungen hinaus. Auch im **Tierschutz** liegt die Schweiz mit der Verpflichtung, angebundenen Rindern regelmäßigen Auslauf zu gewähren, über den EU-Standards.

In den Bereichen **Gesundheit von Mensch und Tier und Meldung von Krankheiten** ist von der EU die Einhaltung von Vorschriften zur Tierkennzeichnung, zum Verbot bestimmter Stoffe in der tierischen Erzeugung, zur Lebensmittelsicherheit, zur Verhütung und Kontrolle von BSE und zur Meldung von Krankheiten vorgeschrieben. Entsprechende Gesetze werden in der Schweiz nicht mit dem Erhalt von Direktzahlungen verknüpft. In diesem Bereich sind die CC-Anforderungen der EU nicht durch den ÖLN abgedeckt, sondern die gesetzlichen Vorschriften müssen unabhängig vom Erhalt der Direktzahlungen eingehalten werden.

Ein **grundsätzlicher Unterschied** ergibt sich in allen Bereichen dadurch, dass in der EU die Einhaltung dieser Auflagen, zumindest anhand von Kontrollkriterien, Bestandteil einer einheitlich geregelten systematischen Überprüfung sein muss. In der Schweiz werden mit dem ÖLN zwar Bestandteile des Tierschutzes geprüft und innerhalb des ÖLN Düngebilanz und Pflanzenschutzmitteleinsatz, die Kontrolle der Einhaltung der anderen rechtlichen Vorschriften liegt in der Hand der Fachbehörden und ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Nur im Falle eines rechtskräftigen Entscheids der zuständigen Vollzugsbehörde bewirken Verstöße gegen diese Rechtsvorschriften auch Abzüge bei den Direktzahlungen.

Vergleich mit Standards in einzelnen EU-Staaten

Zwar resultieren die Grundanforderungen an die Betriebsführung aus der EU-Gesetzgebung, die für alle Mitgliedstaaten gilt. Die Umsetzung besonders der EU-Richtlinien hängt aber wie schon erwähnt von der Politik der einzelnen Staaten ab. Interessant für die Schweiz ist insbesondere ein Vergleich mit Standards der Nachbarländer Deutschland und Österreich. Eine Auflistung der jeweiligen Standards betreffend der CC-relevanten rechtlichen Regelungen der ab dem 1.1.2005 geltenden Auflagen im Bereich Umwelt findet sich in Anhang 2.

Die CC-Auflagen von Deutschland und Österreich sind, was die Grundanforderungen an die Betriebsführung entspricht, grundsätzlich vergleichbar, wobei Österreich etwas detailliertere Vorgaben zur N-Düngung hat (z. B. Einschränkungen bei starker Hangneigung) und in Deutschland die sachgerechte Lagerung von Düngemitteln stärker betont wird. Sowohl in Deutschland wie auch in Österreich erfolgte eine Abstimmung zwischen Bund und Ländern, um möglichst einheitliche CC-Anforderungen zu definieren. Im Falle einiger Auflagen sind allerdings Abweichungen in den Ländern zulässig oder letztlich die jeweiligen landesspezifischen Regelungen ausschlaggebend. Besonders der Naturschutz fällt unter die Zuständigkeit der jeweiligen Bundesländer, so dass in beiden Staaten keine bundesweit einheitlichen Standards für die Umsetzung der FFH- und Vogelschutzrichtlinie bestehen. Die Bundesländer bestimmen hier Prüfkriterien für die Vor-Ort-Kontrollen, die an die landesrechtlichen Regelungen angepasst sind. Es gelten die jeweiligen resultierenden Naturschutz-Bestimmungen (Verbote, Bewilligungspflichten) der Bundesländer, aber nur soweit sie die in Anhang III der VO (EG) Nr. 1782/2003 aufgeführten Artikel betreffen. In vielen Fällen (z. B. Vorarlberg in Österreich, Baden-Württemberg und Bayern in Deutschland) wird das Management von Schutzgebieten vorwiegend über Fördermaßnahmen und freiwillige vertragliche Regelungen (Vertragsnaturschutz) durchgesetzt, die nicht relevant für CC sind, und erst nachrangig über Bescheide und Verbote.

Nicht alle Standards eignen sich für eine systematische Kontrolle (z. B. sind Auflagen zur unverzüglichen Einarbeitung von Gülle oder zum Einhalten der Sperrzeiten nur zufällig aufzudecken, bzw. in starker Abhängigkeit vom Kontrollzeitpunkt). Überprüfbare und aussagekräftige Kontrollindikatoren müssen von den Mitgliedstaaten erarbeitet werden.

Prüfkriterien für fachrechtliche Standards am Beispiel Deutschlands

Möglichst einheitliche Prüfkriterien für die systematische Kontrolle werden in Deutschland von einer Bund-Länder-AG ausgearbeitet. Diese Kontrollen konzentrieren sich vor allem auf die Prüfung von Unterlagen sowie auf Buch- und Sichtprüfungen, so dass sich folgende voraussichtliche Prüfkriterien für die systematische Kontrolle der Standards nach Anhang III ergeben:

- Grundwasserschutz: Liegen bei Lagerstätten für Pflanzenschutzmittel und Mineralölen Anzeichen für einen direkten oder indirekten Eintrag ins Grundwasser vor?
- Klärschlamm-RL: Sind die Nährstoffe N, P, K in der nach Düngeverordnung zu erstellenden Nährstoffbilanz berücksichtigt? Wurden die Aufbringungsbeschränkungen/-verbote eingehalten?
- Nitrat-RL: Liegen die N-Bodenuntersuchungsergebnisse (Beratungsempfehlungen) vor? Liegt die N-Bilanz vor? Wird die 170 kg N-Grenze eingehalten? Reicht die Güllelagerkapazität aus?
- FFH-RL: Liegen bei Bauvorhaben naturschutzfachliche Genehmigungen vor?
- Vogelschutz-RL: Wurden keine Landschaftselemente beseitigt?

Wird durch eine Fachrechtskontrolle (z. B. auch aufgrund von Anzeige) ein Verstoß gegen CC-relevante Anforderungen aufgedeckt, sind die Fachrechtsbehörden zur Meldung an die Zahlstelle verpflichtet („Cross Checks“), die dann Sanktionen verhängen kann. Hierdurch wird gewährleistet, dass nicht nur Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten geprüft werden. Dies betrifft aber nur Standards, die sich aus den EU-Vorgaben ergeben. So sind Vorgaben zur P-Düngung in Deutschland zwar Bestandteil des Fachrechts, ein Verstoß dagegen zieht aber keine Kürzung von Direktzahlungen nach sich, aber möglicherweise ein Bußgeld.

4.2.2 Über rechtliche Regelungen hinausgehende Standards

Der zweite Teil der CC-Anforderungen, der „gute landwirtschaftliche und ökologische Zustand“, wird in Anhang IV der VO (EG) Nr. 1782/2003 aufgelistet. Diese Mindestanforderungen gehen über EU-Recht hinaus und müssen national konkretisiert werden. Bei der Umsetzung der Standards aus Anhang IV besteht verglichen mit den rechtlichen Vorgaben aus Anhang III ein deutlich weiterer Spielraum, der zu sehr unterschiedlichen Standards innerhalb der EU führt. Je nach Prioritäten werden in manchen Bereichen von einigen Mitgliedstaaten anspruchsvolle Auflagen verlangt, sogar zusätzliche Standards definiert, oder aber minimale Auflagen ausgewählt, um die Agrarumweltförderung möglichst wenig durch neue, obligatorische Auflagen einzuschränken. Manche Staaten legen bisher für einzelne Bereiche keine Auflagen fest. Die folgende Tabelle vergleicht die EU-Vorgaben aus Anhang IV und die Auflagen zum Erhalt von Dauergrünland mit den Richtlinien des ÖLN.

Tabelle 9: Vergleich von EU-Vorgaben für den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ und zum Erhalt von Dauergrünland mit entsprechenden Standards des ÖLN, bzw. gesetzlich festgelegter Standards, die eine Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen sind

EU: Anhang IV	Schweiz: ÖLN und gesetzlich festgelegte Standards
Schutz vor Bodenerosion: <ul style="list-style-type: none"> – Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung – An die standortspezifischen Bedingungen angepasste Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung – Keine Beseitigung von Terrassen 	Bodenbedeckung: Falls am 31.8. keine Kultur auf offener Ackerfläche vorhanden ist: Anlage von Winterkultur oder Zwischenkultur (Saattermin bis 15.9., Erhalt bis 15.11.) oder flächendeckende Selbstbegrünung mit Ausfallraps Es darf keine regelmäßig beobachtbare Erosion auf Flächen auftreten, wo angepasste Maßnahmen zur Erosionsbekämpfung fehlen; ansonsten Erstellung eines Erosionsschutzplanes
Erhaltung der organischen Substanz im Boden: <ul style="list-style-type: none"> – Gegebenenfalls Standards für die Fruchtfolgen – Standards für die Weiterbehandlung von Stoppelfeldern 	Fruchtfolge: <ul style="list-style-type: none"> – Vorgegebene Anbaupausen zwischen Hauptkulturen der gleichen Familie <i>oder</i> – Jährlich mindestens 4 Kulturen (unter bestimmten Bedingungen weniger) mit mindestens 10 % der Ackerfläche; vorgegebener jährlicher maximaler Anteil von Hauptkulturen an der Ackerfläche Luftreinhalteverordnung (Verbrennung von Abfällen)
EU: Anhang IV	Schweiz: ÖLN und gesetzlich festgelegte Standards
Erhaltung der Bodenstruktur: <ul style="list-style-type: none"> – Geeigneter Maschineneinsatz 	Verordnung über Belastung des Bodens (VBBo): Bodenverdichtung
Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen und Vermeiden einer Zerstörung von Lebensräumen: <ul style="list-style-type: none"> – Mindestbesatzdichte und/oder andere geeignete Regelungen – Schutz von Dauergrünland – Keine Beseitigung von Landschaftselementen – Vermeidung unerwünschter Vegetation auf landwirtschaftlichen Flächen 	Einhaltung des NHG (keine Zerstörung geschützter Biotope, z. B. Hecken, Feldgehölze) DZV: <ul style="list-style-type: none"> – Nicht genutzte Flächen sind nicht beitragsberechtigt (Mulchen allein gilt nicht als Nutzung) – Jährliches Mähen von Wiesen und Streueflächen Voraussetzung für den Erhalt von Hangbeiträgen Obligatorischer ökologischer Ausgleich (ÖA): <ul style="list-style-type: none"> – Anerkannte Ausgleichsflächen von mindestens 3,5 % der mit Spezialekulturen⁶ belegten Nutzfläche und mindestens 7 % der übrigen landwirtschaftlichen Nutzfläche (z. B. extensiv genutzte Wiesen und Weiden, Streueflächen, Ruderal- und Brachflächen, Einzelbäume, Hecken und Gehölze, kleine Gewässer, Trockenmauern, besondere Rebflächen, natürliche Wege) – 0,5 m breite Wiesenstreifen an Straßen und Wegen (keine Verwendung von Pflanzenschutzmitteln) und 3 m breite Grün- oder Streueflächen als Pufferstreifen entlang von Gewässern, Waldrändern, Hecken, Feld- und Ufergehölzen (keine Verwendung von Agrochemikalien)(unter bestimmten Bedingungen anrechenbar auf ÖA)

⁶ Reben, Hopfen, Obstanlagen, Beeren, Gemüse, außer Konservengemüse, Tabak, Heil- und Gewürzpflanzen (Landwirtschaftliche Begriffsverordnung der Schweiz, 1998).

EU: Anhang IV	Schweiz: ÖLN und gesetzlich festgelegte Standards
Erhalt von Dauergrünland: – Auf einzelstaatlicher Ebene: Verhältnis zwischen Dauergrünland und Ackerland darf maximal um 10 % abnehmen – Einzelbetriebliche Auflagen: Staaten legen Umbruchsverbote und Verpflichtung zur Wiedereinsaat bei abnehmendem Grünlandanteil (regional oder national) fest	Vertraglich geschützte Grünlandflächen im Rahmen des NHG
Teilweise gesetzlich vorgeschrieben (z. B. Aufzeichnungen über Nährstoffbedarf)	Aufzeichnungspflichten (z. B. Schlagkartei, Nährstoffbilanz, Fruchtfolgerapport, Auslaufjournal für angebundenes Rindvieh)

Quellen: Anhang IV der VO (EG) Nr. 1782/2003; VO (EG) Nr. 796/2004; DZV der Schweiz vom 7.12.1998 (Stand Mai 04); Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz (LDK) vom 27. Jan. 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie)

Übereinstimmungen beim Bodenschutz

Übereinstimmungen mit dem EU-Ansatz ergeben sich vor allem im Bereich **Bodenschutz** mit Standards zu standortspezifischen Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung (in der Schweiz Erstellung eines Erosionsschutzplans, falls Erosionsschutzmaßnahmen fehlen und Erosion regelmäßig auftritt), Mindestbodenbedeckung und Anforderungen an die Fruchtfolge. Nicht genannt werden im ÖLN die Erhaltung von Terrassen und ein geeigneter Maschineneinsatz, der in der Schweiz nicht flächendeckend verlangt wird, aber Teil von Erosionsschutzmaßnahmen sein kann. Für die Unterstützung von Rebflächen in Steil- und Terrassenlagen werden in der Schweiz allerdings Hangbeiträge gewährt. Was die Weiterbehandlung von Stoppelfeldern betrifft, besteht in der Schweiz kein generelles Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern. Die Kantone können aber die Verbrennung von Wald-, Feld- und Gartenabfällen im Freien einschränken oder verbieten, wenn übermäßige Emissionen zu erwarten sind.

Pflicht zur Flächenutzung in der Schweiz und die Mindestpflege in der EU

Unterschiede bestehen bei der Definition der **Instandhaltung von Flächen**. Die EU verlangt eine Mindestpflege insbesondere von aus der Produktion genommenen Flächen, da nach der Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion mit verstärkter Flächenstilllegung gerechnet wird. Es bestehen Auflagen zur Begrünung von brachliegendem Ackerland und Mulchen oder Abernten des Aufwuchses. Für Grünland kann die geforderte Instandhaltung Vorschriften zu Abernten, Beweiden oder Mulchen des Aufwuchses beinhalten, um Verbuschung zu verhindern. Innerhalb der EU werden sich hierzu vermutlich sehr unterschiedliche Auflagen ergeben (z. B. darf in Dänemark und England nachwachsende Vegetation auf stillgelegten Flächen schlicht nicht älter als 5 Jahre sein; in Deutschland reicht Mulchen einmal im Jahr für eine Mindestpflege aus, Österreich hingegen beschränkt Mulchen auf 50 % der Grünland- und Ackerfläche eines Betriebs; zahlreiche Mitgliedstaaten wollen jedoch eine Mindestpflege von Grünland durch Ernten und

Beweiden vorschreiben). Einzig die Niederlande legen bisher keine Auflagen fest, da Fläche ohnehin zu wertvoll sei, um nicht genutzt zu werden.

Innerhalb des ÖLN besteht zwar keine generelle Verpflichtung zur Mindestpflege nicht genutzter landwirtschaftlicher Flächen, jedoch werden nach der DZV Direktzahlungen nur für genutzte Flächen gewährt und reines Mulchen nicht als Nutzung anerkannt. Hierüber ist also eine Pflicht zum Ernten oder Beweiden festgelegt. Weiterhin sind „stark verunkrautete“ Flächen nicht beihilfeberechtigt. Für Bunt- und Rotationsbrachen ist ein maximaler Anteil an Problemunkräutern festgelegt. Für Hangbeiträge als Teil der allgemeinen Direktzahlungen wird mindestens jährliches Mähen von Wiesen und Streueflächen zugrunde gelegt. Mit diesen Auflagen werden de facto die Anforderungen für eine Mindestpflege erfüllt und sind mit dem Vorschreiben einer Nutzung sogar schärfer als Regelungen in vielen EU-Staaten. Weiterhin werden über den obligatorischen ökologischen Ausgleich teilweise Bearbeitungs- und Pflegeauflagen festgelegt (z. B. für Wiesen und Brachflächen), die aber nur für diese gemeldeten Ausgleichsflächen gelten. In der Schweiz gibt es außerdem die so genannte Duldungspflicht. Laut Artikel 71 des LwG müssen Landwirte die Bewirtschaftung und Pflege von Brachland durch den Kanton dulden, wenn ein öffentliches Interesse daran besteht. Die Kantone können nähere Ausführungsbestimmungen erlassen. Diese Regelung unterstreicht den Stellenwert, der einer Mindestpflege von landwirtschaftlichen Flächen zugeschrieben wird. Sie ist in diesem Fall jedoch nicht Pflicht des Landwirtes, solange er keine Direktzahlungen für diese Fläche beansprucht.

Unterschiedliche Konzepte für den Erhalt von Landschaftselementen und zur Schaffung von ökologischen Ausgleichsflächen

Eine Differenz zwischen den Ansätzen der EU und der Schweiz ergibt sich bei der **Erhaltung von Landschaftselementen**. Der Ansatz der Schweiz, dass 7 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche (bzw. 3,5 % der Fläche von Spezialkulturen) aus bestimmten ökologischen Ausgleichsflächen bestehen muss, geht über die EU-Auflagen hinaus. Ausgleichsflächen müssen gegebenenfalls aktiv geschaffen oder zugepachtet werden. Dadurch wird der Wert solcher ökologischer Ausgleichsflächen für landwirtschaftliche Betriebe erhöht. In der EU wird dagegen nur ein Beseitigungsverbot für bestehende Landschaftselemente verlangt. Die Ausgleichsflächen der Schweiz umfassen ein deutlich größeres Spektrum genau definierter anrechenbarer Flächen (z. B. Wiesen, Brachflächen, Ackerschonstreifen, Einzelbäume, Hecken, Feld- und Ufergehölze, Wasserflächen und natürliche Wege).

In der EU werden unter den innerhalb von CC zu erhaltenden Landschaftselementen meist nur Strukturen wie Bäume oder Hecken verstanden, aber auch hier existieren innerhalb der EU keine einheitlichen Definitionen. Für die gemeldeten Ausgleichsflächen bestehen in der Schweiz außerdem teilweise Pflegeauflagen z. B. Zeitpunkt der Mahd und Verbot oder Beschränkung von Düngung und Pflanzenschutz auf Streueflächen und extensiv und

wenig intensiv genutzten Wiesen. Solange der erforderliche Flächennachweis erbracht wird, besteht aber kein grundsätzliches Gebot, einzelne ökologische Ausgleichsflächen langfristig auch als solche zu erhalten (laut DZV müssen diese Flächen nach Anmeldung jedoch mindestens 6 Jahre lang entsprechend bewirtschaftet werden). Nicht beseitigt werden dürfen nach dem NHG geschützte Flächen. Unter anderem sind insbesondere Hecken unter dem NHG geschützt. Die Mitgliedstaaten der EU müssen Landschaftselemente definieren, deren Entfernung ein Verstoß gegen CC-Auflagen wäre. Diese umfassen häufig ohnehin geschützte Landschaftsstrukturen. Pflegeauflage zur Erhaltung dieser Landschaftselemente sind in der EU nicht Bestandteil von CC. Derartige Landschaftselemente sind in der Schweiz über das NHG geschützt. Ein Verstoß kann wie in der EU zu Kürzungen der Direktzahlungen führen. Erhalt und Pflege ökologischer Ausgleichsflächen werden in der Schweiz außerdem auf freiwilliger Basis durch Öko-Beiträge gefördert. Die Pflege und Nutzung von Grünland und verschiedener Landschaftselemente wird jedoch auch in der EU mit verschiedenen Agrarumweltmaßnahmen unterstützt, die aber nicht Bestandteil dieser Untersuchung sind.

Neben dem statischen CC-Ansatz der EU, der die bestehenden, auf landwirtschaftlichen Betriebsflächen befindlichen Landschaftselemente vor Beseitigung schützt und damit quasi auf dem jetzigen Stand „einfriert“, werden im Schweizer Modell zum ökologischen Ausgleich Impulse für eine Landschaftsverbesserung gesetzt. Zusammen mit den zusätzlichen Fördermaßnahmen zur Vernetzung und Qualitätsverbesserung der Landschaftselemente ergibt sich ein dynamischer und ergebnisorientierter Ansatz. Ein Vergleich ist jedoch nur eingeschränkt möglich, da der CC-Ansatz der EU und die Förderung des ökologischen Ausgleichs in der Schweiz unterschiedliche Flächen zum Ziel haben. Zudem bestehen auch in der EU verschiedene Fördermöglichkeiten zugunsten von Landschaftselementen, die aufgrund der gerade erst anlaufenden Umsetzung von CC noch nicht mit CC verknüpft sind. Aufgrund des ordnungsrechtlichen Charakters und der geringen Flexibilität des EU-Ansatzes ist allerdings mit Akzeptanzproblemen für die Neuanlage von Landschaftselementen zu rechnen, wenn diese unter den Schutz durch CC fallen.

Folgende Auflistung verdeutlicht nochmals die verschiedenen Instrumente, die im Kontext des Schutzes von Landschaftselementen und ökologischen Ausgleichsflächen zum Einsatz kommen.

Instrumente zum Schutz von Landschaftselementen und ökologischen Ausgleichsflächen in der EU:

- Schutz über Naturschutzgesetze (je nach Mitgliedstaat und Region)
- Verbot der Entfernung definierter, häufig ohnehin geschützter Landschaftselemente (z. B. Hecken, Gehölze, Einzelbäume, Feuchtbiotope einer bestimmten Größe) innerhalb von CC (noch nicht von jedem Mitgliedstaat festgelegt)

- Förderung von Anlage, Pflege und Qualität von Landschaftselementen, extensiver Grünlandnutzung und Brachflächen durch Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule (nicht flächendeckend, nicht einheitlich)

Instrumente zum Schutz von Landschaftselementen und ökologischen Ausgleichsflächen in der Schweiz:

- Schutz über NHG (z. B. bestimmte Biotope, u.a. Hecken)
- Nachweispflicht von ökologischen Ausgleichsflächen (z. B. Wiesen, Brachflächen, Ackerschonstreifen, Hecken, Feld- und Ufergehölze, Wasserflächen und natürliche Wege) für den ÖLN
- Förderung von Anlage, Pflege und Qualität ökologischer Ausgleichsflächen durch ökologische Direktzahlungen, besonders durch ÖQV

Unterschiedlicher Stellenwert für den Schutz von Dauergrünland

Der Stellenwert des Grünlandschutzes in der EU ergibt sich aus einem langfristigen Trend zum Umbruch von Grünland zu Gunsten von Ackerland, besonders in fruchtbaren Ebenen. In der EU der 9 (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich) nahm die Grünlandfläche zwischen 1975 und 1995 um 12 % ab (Poiret, 1999). Daraus resultierende Umweltauswirkungen sind beispielsweise die Freisetzung von Nährstoffen, Verlust von Habitaten und Veränderungen des Landschaftsbildes. In der Schweiz besteht ein Problem durch Grünlandverluste nicht in diesem Ausmaß.

Was den **Schutz von Dauergrünland** betrifft, so existiert in der Schweiz keine Regelung, die kompatibel mit den EU-Vorgaben ist. Sobald das Verhältnis von Dauergrünland zu Ackerland bedeutend abnimmt, und zwar nicht nur von rechtlich ohnehin geschütztem Dauergrünland, verlangt die EU einzelbetriebliche Maßnahmen, wie Genehmigungspflichten oder Umbruchsverbot und Wiedereinsaatverpflichtung. Als Schwelle für einzelbetriebliche Maßnahmen gilt gemäß der VO (EG) Nr. 796/2004, Artikel 4 eine Abnahme auf regionaler oder nationaler Ebene.

In der Schweiz muss lediglich gesetzlich geschütztes Grünland erhalten werden, was aber nicht Bestandteil des ÖLN ist. Nutzung und Erhaltung von Grünland werden indirekt über die allgemeinen Direktzahlungen für Raufutter verzehrende Tiere (Förderung nur bis zu einer maximalen Viehbesatzdichte) unterstützt, über die Hangbeiträge für Wiesen, für die eine ackerbauliche Nutzung aber ohnehin nicht möglich ist, und über ökologische Direktzahlungen. Eine entsprechende Förderung existiert in der EU häufig im Rahmen der Agrarumweltprogramme sowie der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete.

Beispiel Österreich und Deutschland: Standards für den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“:

Betrachtet man die CC-Standards, die über rechtliche Vorgaben hinausgehen, werden unterschiedliche Prioritäten der Mitgliedstaaten sichtbar. Im Falle von Deutschland und Österreich ergeben sich **Unterschiede beim Bodenschutz und bei der Mindestpflege** (eine detaillierte Auflistung der Standards für Österreich und Deutschland befindet sich in Anhang 2). Neben den Verboten, Stoppelfelder abzubrennen und Terrassen zu beseitigen, definiert Deutschland Standards zu Bodenbedeckung und zur Fruchtfolge bzw. Humusbilanz und Österreich statt dessen Auflagen zur Bodenbearbeitung in Gewässernähe. Dabei ist der Hintergrund in einer **Vermeidung der Überschneidung von CC-Auflagen mit Agrarumweltmaßnahmen** zu sehen, die besonders in Österreich und in Süddeutschland von großer Bedeutung sind. In Österreich wird mit dem Agrarumweltprogramm ÖPUL das Ziel verbunden, flächendeckend Umweltstandards zu fördern. Unter anderem werden Erosionsschutzmaßnahmen, die Pflege von Wiesen oder Gründüngung im Winter gefördert (Lebensministerium, 2003). In Deutschland werden durch die sehr niedrigen CC-Auflagen zur Flächenpflege (Mulchen ist sowohl auf Acker- als auch auf Grünland ausreichend) viele Maßnahmen zur extensiven Grünlandnutzung und zur Offenhaltung, die einen großen Teil der Agrarumweltmaßnahmen ausmachen, weiter bestehen können. In Österreich wird durch CC über die Beschränkung des Mulchens auf höchstens 50 % der Acker- und Dauergrünlandfläche eines Betriebs und ansonsten eine Nutzung durch Ernten oder Beweiden eine „Wiederankopplung“ der entkoppelten Direktzahlungen der 1. Säule bewirkt, das heißt, die Gewährung von Direktzahlungen wird so über eine erwünschte Art der Flächenpflege wieder an eine Bewirtschaftungsform gebunden. Dies ist jedoch aus Sicht des Natur- und Landschaftsschutzes nicht negativ zu bewerten. In Deutschland wird eine solche Kopplung an die Nutzung durch CC vermieden. Die extensive Grünlandnutzung wird hier weiterhin über Agrarumweltmaßnahmen gefördert.

Auch beim **Schutz von Dauergrünland** gibt es unterschiedliche Ansätze. Die EU legt klar eine maximal erlaubte Abnahme des Grünlandanteils fest, verlangt aber mit CC keinen schlagspezifischen Schutz von Dauergrünland. In Österreich ist jedoch das absolute Umbruchverbot von bestimmten Grünlandflächen CC-relevant. In Deutschland werden erst ab einer Abnahme um mehr als 5 % einzelbetriebliche Vorschriften wirksam. Da der Prozentsatz jeweils erst im nachhinein ermittelt werden kann, geht hiervon durchaus anfangs ein Anreiz zum Grünlandumbruch aus. Unberührt davon bleiben Umbruchsverbote von geschützten Flächen, die sich aus dem Naturschutz- oder Wasserrecht der Länder ergeben. Eine Missachtung dieser Umbruchsverbote zieht jedoch keine Kürzungen von Direktzahlungen nach sich.

4.3 Kontrolle der Auflagen und Sanktionen

Durchführung von Kontrollen

Während die EU eine Vor-Ort-Kontrolle der Standards bei jeweils mindestens 1 % der Betriebe verlangt (im Falle der Tierkennzeichnung müssen 5 % der rinderhaltenden Betriebe geprüft werden), ist dieser Prozentsatz in der Schweiz für die Überprüfung der Einhaltung des ÖLN weit höher. Hier werden alle Betriebe kontrolliert, die zum ersten Mal

Direktzahlungen beantragen und jene, die im Jahr zuvor durch einen Verstoß auffielen. Weiterhin müssen jährlich mindestens 30 % der übrigen ÖLN-Betriebe kontrolliert werden (DZV). Dies betrifft aber nur die Kriterien des ÖLN einschließlich dem Tierschutz und nicht weitere rechtliche Vorschriften. Die Einhaltung von landwirtschaftsrelevanten Bestimmungen des Fachrechts, dessen Befolgung ebenfalls Grundlage für den Erhalt von Direktzahlungen ist, wird in der Schweiz durch die jeweils zuständigen kantonalen Amtsstellen überprüft, also nicht in systematischen Kontrollen mit definiertem Stichprobenumfang, einheitlicher Risikoanalyse und nach festgelegten Kontrollkriterien, wie es für die CC-relevanten rechtlichen Vorschriften in der EU gilt. Im Rahmen der systematischen Kontrolle des ÖLN wird jedoch festgehalten, ob die Vorschriften zum Tierschutz erfüllt werden.

Tabelle 10: Durchführung der Kontrollen zur Einhaltung der Anforderungen von CC und ÖLN

EU	Schweiz
Systematische Vor-Ort-Kontrolle der Standards in jeweils 1 % der Betriebe anhand von Prüfkriterien (allgemeine rechtliche Anforderung und Anforderungen zum „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“) durch Fachbehörden oder Prämienbehörde	Kontrolle von jährlich mindestens 30 % der ÖLN-Betriebe, aller Neubewerber und aller im Jahr zuvor durch Verstöße aufgefallenen Betriebe (ÖLN-Richtlinien und Tierschutz) durch kantonale Kontrollorganisationen
Alle Verstöße gegen relevantes Fachrecht , die während anderer Kontrollen auffallen, müssen an die Prämienbehörde gemeldet werden	Weitere landwirtschaftsrelevante Bestimmungen aus Umwelt- und Gewässerschutz-, Natur- und Heimatschutzgesetzgebung durch zuständige Amtsstellen (nicht systematisch, je nach Kanton)

Während in der EU die Kontrollen von staatlichen Stellen durchgeführt werden, beauftragen in der Schweiz die Kantone häufig private Kontrollorganisationen. Oftmals kann der Landwirt zwischen akkreditierten Kontrollorganisationen auswählen, muss sie aber auch bezahlen. Im Falle des Tierschutzes sind je nach Kanton auch Veterinärämter beteiligt. Die Kontrollen von CC in der EU können von Fachrechtsbehörden übernommen oder direkt von den Zahlstellen ausgeführt werden, wenn eine vergleichbare Wirksamkeit garantiert ist. In Österreich geschieht die Kontrolle der CC-Bestimmungen durch die Zahlstelle (Agrarmarkt Austria, AMA), eine nachfolgende Bewertung auftretender Verstöße unterliegt den Fachbehörden. Nur die Verpflichtungen aus den FFH- und Vogelschutz-Bestimmungen werden durch die jeweiligen Landesbehörden überprüft. In Deutschland liegt die Verantwortung für die Kontrolle bei den Fachbehörden der Länder, eine Übertragung auf die jeweilige Zahlstelle ist möglich.

Wie die Ausführungen im nachfolgenden Kasten zeigen, kann die Einhaltung von Normen durch Erhöhung der Kontrollfrequenz oder durch Androhung hoher Sanktionen for-

ciert werden. Im Vergleich zum Ansatz der EU, der bei niedriger Kontrollfrequenz offenbar auf die Wirkung hoher Strafandrohungen ausgerichtet ist, spielt die Höhe der Sanktionen angesichts der hohen Kontrollrate in der Schweiz eine untergeordnete Rolle, da die Einhaltung von Auflagen im Vergleich zur EU wesentlich stärker durch die hohe Kontrollwahrscheinlichkeit erreicht wird. Dies spricht für einen stärker beratungs- und konsensorientierten Ansatz in der Schweiz, bei dem die angedrohten, potenziell möglichen Sanktionen nur selten tatsächlich zum Tragen kommen.

Regulierung von individuellem Verhalten durch Kontrolle und Sanktionen (zitiert aus Nitsch und Osterburg, 2004b, S. 179-180)

Für eine Erklärung des Verhaltens von Normadressaten haben amerikanische Ökonomen bereits in den 1960er Jahren Theorien entwickelt. Nach Becker (1968, zitiert in Bültmann und Wätzold 2002) entscheiden sich Individuen für das Befolgen von Normen, wenn sie davon einen höheren Nutzen haben als von einer möglichen Nichtbefolgung. Elemente, die dabei eine Rolle spielen, sind a) Vorteile einer Nichtbefolgung, b) Wahrscheinlichkeit von Aufdeckung und Bestrafung eines Verstoßes (abhängig von Kontrollhäufigkeit und angemessenen Indikatoren) sowie c) Höhe und Auswirkungen von Sanktionen.

Dieses Konzept impliziert, dass man durch erhöhte Kontrolldichte und/oder höhere Sanktionen ein gesetzmäßiges Verhalten forcieren kann. Die Erhöhung des Sanktionsrisikos durch Cross Compliance lässt demnach positive Auswirkungen auf Einhaltung der relevanten Regelungen erwarten. Allerdings muss durch Risikoanalysen sicher gestellt werden, dass erhöhte Kontrollhäufigkeit und Sanktionen gezielt dort wirken, wo Probleme zu erwarten sind.

Ergebnisse einer Untersuchung über die Einhaltung von Auflagen von Agrarumweltrecht in Dänemark (Winter und May, 2001) zeigen allerdings, dass Kenntnis und Akzeptanz von Regeln ausschlaggebend sind. Normative und soziale Motivationen, die moralische Prinzipien beinhalten, haben demnach gleichermaßen Einfluss darauf, ob Vorschriften eingehalten werden. Nach Cohen (1998) werden Standards außerdem eher befolgt, wenn die Regeln als legitim und gerecht wahrgenommen werden. Auch Bültmann und Wätzold (2002) greifen die Bedeutung von Wert- und Moralvorstellungen auf und nennen als einen wichtigen Grund für Verstöße Informationsdefizite über die zu befolgenden Regeln. Die Bedeutung von Beratung wird unterstützt durch die Tatsache, dass das Befolgen vieler Standards nicht mit hohen Kosten verbunden ist und trotzdem Verstöße auftreten (z. B. unvollständige Dokumentation, Nicht-Vorhandensein einer Prüfplakette auf Geräten zur Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln).

Abzüge von Direktzahlungen

Verstöße gegen die CC-Auflagen, bzw. gegen die Kriterien des ÖLN führen ohne Verwarnung zu Abzügen bei den Direktzahlungen bis hin zu einem Beitragsausschluss. Sowohl die EU als auch die Schweiz legen hierfür Sanktionen fest, die zwischen fahrlässigen, wiederholten und vorsätzlichen Verstößen unterscheiden. Die Schweiz differenziert hierbei zwischen rechtlichen Vorschriften, wo im Falle eines rechtskräftigen Entscheids

der zuständigen Vollzugsbehörde auch ein bestimmter %-Satz von den Direktzahlungen abgezogen wird, und den anderen Auflagen des ÖLN, wo sich Abzüge aus einem Punktesystem ergeben.

EU-weit sind feste %-Sätze für Sanktionen vorgegeben mit einem gewissen Spielraum je nach Schwere des Verstoßes. Die den Verstoß feststellende Behörde, die auch mit der Prämienbehörde identisch sein kann, erstellt einen Kontrollbericht und beurteilt die Bedeutung des Verstoßes als leicht, mittel oder schwer. Aufgrund dieser Bewertung kürzt die Prämienbehörde dann die Direktzahlungen.

Tabelle 11: Prämienabzüge bei Verstößen gegen CC bzw. den ÖLN

EU	Schweiz
Fahrlässigkeit: i. d. R. 3 % (1-5 %)	Erstmaliger fahrlässiger Verstoß gegen relevante gesetzliche Vorschriften bis 10 % (eventualvorsätzlicher Verstoß bis 25 %) ; Verstoß gegen Auflagen des ÖLN: Punktesystem; keine festen %-Sätze
Wiederholter Verstoß innerhalb von 3 Jahren in einem Bereich: Jeweils Verdreifachung; max. 15 %	Wiederholter Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften oder andere Auflagen des ÖLN innerhalb von 3 Jahren: Jeweils Verdopplung; bei 110 Punkten Beitragsausschluss
Vorsätzlicher Verstoß: 15-100 %	Vorsätzlicher Verstoß gegen relevante gesetzliche Vorschriften: bei Erstverstoß 25-50 %, bei weiteren Verstößen Beitragsausschluss

Quellen: VO (EG) Nr. 796/2004; Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz (LDK) vom 27. Jan. 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie)

Das Sanktionssystem der Schweiz ist insofern strenger, als sich hier einzelne bzw. wiederholte Verstöße auch innerhalb der Bereiche Aufzeichnungen, Düngerbilanz, ökologischer Ausgleich, Fruchtfolgegestaltung, Bodenschutz, Pflanzenschutz oder der tiergerechten Haltung der Nutztiere addieren können, während die EU die CC-Auflagen in nur 4 Bereiche einteilt. Mehrere Verstöße innerhalb eines Bereiches gelten dann als ein Verstoß.

Die vorgesehenen Prozentsätze für Abzüge bei einem Verstoß gegen rechtliche Vorschriften erlauben in der Schweiz mehr Spielraum als in der EU. Ein erster fahrlässiger Verstoß gegen rechtliche Vorschriften kann in der Schweiz beispielsweise bereits zu einem Abzug von bis zu 10 % der Direktzahlungen führen, ein Minimum ist nicht angegeben. In der EU ist hierfür ein Abzug von mindestens 1 bis höchstens 5 % vorgesehen. Das Sanktionssystem der EU ist für alle Mitgliedstaaten bindend und relativ unflexibel. Die absolute Höhe der Abzüge ist jedoch nicht nur abhängig von Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit der Verstöße sondern auch von Höhe der Direktzahlungen. Gegenüber der sehr groben Einteilung in Bereiche und der festgelegten Prozentsätze für Sanktionen in der EU er-

scheint das Punktesystem der Schweiz, das die Verstöße gegen den ÖLN im Einzelnen beurteilt und je nach Schwere bewertet, stärker an den tatsächlichen Umweltauswirkungen orientiert. Jedoch entspricht dieses System nicht den EU-Vorgaben.

4.4 Landwirtschaftliche Betriebsberatung

Die Akzeptanz eines neuen Systems, wie des ÖLN oder CC, hängt in hohem Maße davon ab, dass Landwirte sich gut informiert und beraten fühlen. Bei ungenügender Beratung sind Probleme bei der Durchsetzung der Anforderungen zu erwarten. Die Einführung eines Betriebsberatungssystems zur Begleitung von CC durch die VO (EG) Nr. 1782/2003 ist daher ein wichtiges Instrument der Agrarreform in der EU. Das Angebot dieses Systems ist allerdings erst ab 2007 obligatorisch, aber schon jetzt über die 2. Säule förderfähig. Nur wenige Mitgliedstaaten der EU haben dieses Angebot bisher genutzt.

Beispiel Deutschland:

In Deutschland kann die Inanspruchnahme eines Beratungssystems, das die Einführung von CC unterstützt, bereits aus diesen Mitteln gefördert werden. Mindestanforderungen für eine förderfähige Betriebsberatung, die eine bundesweit vergleichbare Qualität der Beratung sicherstellen sollen, sind im Fördergrundsatz niedergelegt. Dies ermöglicht eine Entwicklung von einer traditionell starken staatlichen und halbstaatlichen Beratung in Deutschland (z. B. durch Landwirtschaftskammern) hin zu mehr privater Betriebsberatung. Qualitätsstandards für Beratungssysteme legt zur Zeit eine Bund-Länder-AG fest. Nicht alle Bundesländer, die für die Beratung zuständig sind, nehmen diese Fördermöglichkeiten bisher in ihr Programm zur ländlichen Entwicklung auf. Bayern beispielsweise hält am Vorrang der staatlichen Beratung fest. In Baden-Württemberg wird ein stärkeres Engagement privater Beratungsorganisationen jedoch gefördert.

Während in der Schweiz in der Einführungsphase des ÖLN die Officialberatung in den Kantonen einen bedeutenden Platz einnahm, wird diese Rolle zunehmend von den Kontrollorganisationen für den ÖLN ausgefüllt. Viele Landwirte wenden sich bei Fragen zunehmend an „ihren“ Kontrolleur, um sicherzustellen, dass sie die Auflagen zum Erhalt der Direktzahlungen erfüllen. Eine vertiefte landwirtschaftliche Betriebsberatung wird jedoch nach wie vor überwiegend über die Officialberatung angeboten. Eine Wertung der Betriebsberatung gegenüber dem vorgesehenen System der EU ist nicht möglich, da die Entwicklung entsprechender Ansätze in der EU erst am Anfang steht.

5 Diskussion

5.1 Welche Ziele werden mit CC bzw. mit dem ÖLN erreicht?

Anspruchsvoller Ansatz und quantitative Umweltziele in der Schweiz

Der ÖLN der Schweiz ist ein anspruchsvoller CC-Ansatz. Der ÖLN baut auf Bestandteile der Integrierten Produktion (IP) auf und hat damit das bis dahin bestehende, freiwillige Öko-Programm ersetzt, um diese Standards auf die gesamte Landwirtschaft auszudehnen. Der ÖLN zielt damit auf

- eine flächendeckende **Reduzierung umweltbelastender Stoffeinträge** aus der Landwirtschaft und
- die Schaffung von **ökologischen Ausgleichsflächen**.
- Bemerkenswert ist außerdem die hohe Bedeutung des **Tierschutzes** in der Schweiz.

Die ökologischen Leistungen der Landwirtschaft, für die in der Schweiz konkrete quantitative Ziele festgelegt werden, werden regelmäßig evaluiert. Sie haben seit der Einführung der allgemeinen und ökologischen Direktzahlungen deutlich zugenommen. Der Anteil der IP- bzw. ÖLN- und der Biofläche stieg nach der Einführung der ökologischen Direktzahlungen ab 1993 kontinuierlich an, besonders stark in den Jahren 1996 und 1997, bis sich im Jahr 2000 praktisch alle direktzahlungsberechtigten Betriebe am ÖLN beteiligten (BLW, 2002). Parallel dazu entwickelte sich der Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen, was darauf hinweist, dass der obligatorische ökologische Ausgleich innerhalb des ÖLN eine wesentliche Rolle für die Zunahme dieser Flächen war, wobei ihr Prozentsatz in den Bergzonen deutlich höher ist als in den Talgebieten. In den Bergzonen stagniert der Anteil der ökologischen Ausgleichsflächen allerdings, während er in der Talzone weiter zunimmt (BLW, 2002). Ein weiteres wichtiges Umweltziel ist die Verringerung der N-Belastung. Während die Ammoniakemissionen zwischen 1990 und 2002 deutlich abgenommen haben, wobei jedoch weiterhin regionale Probleme auftreten, und auch das Ziel bezüglich der Nitratbelastung des Grundwassers voraussichtlich erreicht wird, wird die anvisierte Reduktion umweltrelevanter N-Verluste bis 2005 verfehlt. Zwar war bis 1998 ein sinkender Einsatz von N- und P-Düngung zu verzeichnen, seitdem steigt die Düngung jedoch wieder leicht an (BLW, 2004a).

Einhaltung von Minimalstandards durch CC in der EU – Anreize zur Vermeidung anspruchsvoller Umsetzungskonzepte

Auch CC verstärkt die Integration von Umweltzielen in die GAP:

- Ein **verstärkter Vollzug von EU-Recht** soll negative Auswirkungen einer intensiven Landwirtschaft reduzieren. Weitere EU-Richtlinien könnten in Zukunft zu den bestehenden CC-Auflagen hinzugefügt werden (z. B. Wasserrahmen-Richtlinie).
- Weiterhin soll CC die Effekte der Entkopplung, wie die **Aufgabe der Produktion, abpuffern**
- Die **Erhaltung von Dauergrünland und Landschaftselementen** soll sichergestellt werden.

Im Gegensatz zur Schweiz (Einbeziehen der IP in den ÖLN) wollen die meisten EU-Staaten ihre Agrarumweltprogramme möglichst wenig antasten. CC soll lediglich die Einhaltung von Minimumstandards unterstützen. **CC alleine bewirkt jedoch keine anspruchsvolle Umsetzung von EU-Recht** und könnte sich sogar hemmend auf eine anspruchsvollere Weiterentwicklung auswirken, da nur die in der nationalen Umsetzung von EU-Gesetzen festgelegten Standards CC-relevant sind. Eine ungenügende Umsetzung von EU-Richtlinien in den Mitgliedstaaten kann die EU auch künftig nicht über CC sanktionieren. Korrekturen sind hier weiterhin nur über Vertragsverletzungsverfahren möglich.

Um Agrarumweltmaßnahmen möglichst wenig zu gefährden, Kontrollkosten zu minimieren und Anlastungsrisiken gering zu halten, besteht ein **Anreiz für die Mitgliedstaaten, anspruchsvollere Umsetzungskonzepte von CC zu vermeiden**. Bewusst niedrig gehaltene Umweltauflagen führen jedoch dazu, dass CC ein weitgehend unwirksames Instrument zur umweltpolitischen Regulierung bleibt, das aber erhebliche Verwaltungskapazitäten bindet, nur um formal die EU-Anforderungen einzuhalten. Aufgrund der voraussichtlich sehr moderaten Auflagen in den meisten Mitgliedstaaten werden die Umweltwirkungen durch CC vermutlich begrenzt bleiben.

Einen neuen Aspekt für den Umweltschutz bietet jedoch Anhang IV der VO (EG) Nr. 1782/2003, in dem ein besonderer **Schwerpunkt auf Bodenschutz** gelegt wird. Dies bietet Chancen, verbindliche Standards zum Bodenschutz zu entwickeln. Auch die Tatsache, dass nun **Landschaftselemente Bestandteil der prämienberechtigten Fläche** sind und bestimmte **bestehende Landschaftselemente erhalten** bleiben müssen, ist aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes als Fortschritt zu bewerten.

Für den Grünlandschutz wird CC in der EU vermutlich keinen substanziellen Beitrag leisten. CC unterscheidet nicht nach ökologisch wertvollem Grünland und Flächen für den langjährigen Anbau von Ackerfutter. Eine Bilanzierung von Dauergrünland wird überdies immer erst jährlich im nachhinein ermittelt, und betriebsspezifische Auflagen

müssen erst angewendet werden, wenn die Abnahme von Dauergrünland zu hoch ist. Hiervon geht ein Anreiz für einen möglichst schnellen Umbruch von nicht anderweitig geschütztem Grünland nach Einführung der Regelung aus. Die EU schreibt nicht vor, Grünland auf der Schlagebene zu erhalten, sondern lediglich in der Gesamtbilanz aller Acker- und Grünlandflächen. Auch mit der CC-Regelung zum Grünlandschutz kann es also je nach Standort zu einer Konzentration von Acker- bzw. Dauergrünland kommen. Ökologisch wertvolle Dauergrünlandflächen sind nach wie vor am wirkungsvollsten über Umbruchverbote in bestimmten Gebieten oder über Agrarumweltmaßnahmen zu erhalten. Einzig in Österreich sind solche Umbruchverbote CC-relevant.

Die Entkopplung der Direktzahlungen hat aller Voraussicht nach erhebliche **regionale Landnutzungsänderungen** zur Folge, die in Hinblick auf Agrarumweltziele unterschiedlich zu bewerten sind. Die Etablierung von Landschaftselementen, Extensivgrünland oder Buntbrachen wird erleichtert, da durch eine Flächenumwidmung keine Direktzahlungen mehr verloren gehen. In Ungunstlagen wird es vor allem aufgrund der abnehmenden Rentabilität der Rinderhaltung zu einer bedeutenden Stilllegung insbesondere von Grünland kommen. Je nachdem welche Auflagen zur Mindestpflege von Flächen die EU-Mitgliedstaaten festlegen, können dabei aus Naturschutzsicht weniger erwünschte Bewirtschaftungsformen wie **großflächiges Mulchen** entstehen und mit einer grünlandgebundenen Tierhaltung in Konkurrenz treten. Die Förderung einer **Aufrechterhaltung oder Einführung extensiver Landnutzungsformen über Agrarumweltmaßnahmen gewinnt an Bedeutung**, um Naturschutzziele auch weiterhin mit Hilfe der Landwirtschaft umsetzen zu können. In der neuen Fördermittelperiode ab 2007 kann man mit einer Neugestaltung der Maßnahmen und Beihilfen rechnen. Die finanzielle Ausstattung für die 2. Säule ist jedoch noch offen, da nur die Ausgaben für die 1. Säule bis zum Jahr 2013 festgelegt wurden. Begrenzungen des EU-Haushalts würden daher vorzugsweise zu Einsparungen in der 2. Säule führen.

Kein einheitliches Bild in der EU

Trotz der Harmonisierungsbestrebungen der EU ergibt sich bei CC noch ein uneinheitliches Bild. Da eine konkrete Definition oder Ziele für einen „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ nicht bestehen, kommen besonders in diesem Bereich die jeweiligen Prioritäten der Mitgliedstaaten zum tragen. Beispielsweise legen besonders die neuen EU-Mitgliedstaaten einen Schwerpunkt auf die Erhaltung von Flächen in einem „guten *agronomischen* Zustand“. Zudem scheint kein klares Verständnis zu bestehen, ob alle Standards aus Anhang IV in nationale CC-Anforderungen umgesetzt werden müssen oder ob die Mitgliedstaaten sich eine passende Auswahl aus diesen Standards zusammenstellen können. Viele Mitgliedstaaten beschränken sich auf diejenigen Standards, die sie für ihre Situation als relevant betrachten. Grundsätzliche Probleme, die eine wirkungsvolle Umsetzung erschweren, bestehen bisher außerdem bei der Erfassung von Landschaftselementen, Dauergrünland und erosionsgefährdeten Flächen.

Da die EU nur wenige konkrete Standards auf Betriebsebene definiert, können sich, je nach nationaler Umsetzung, auch bei den rechtlichen Vorgaben der EU nach Anhang III sehr heterogene Standards ergeben. Besonders deutlich wird dies bei der FFH-Richtlinie. CC kommt, je nachdem, ob der Schutz von Natura 2000 Gebieten vorzugsweise über freiwillige Angebote oder durch verbindliche Ver- und Gebote durchgesetzt werden soll, in sehr unterschiedlichem Maße zum tragen. Hier entstehen außerdem durch Anforderungen in Schutzgebieten unterschiedliche Standards auch innerhalb eines Landes, die sich aber nicht in der Höhe der Direktzahlungen widerspiegeln.

Ein unbestrittener Nutzen der neuen CC-Regelungen besteht in der Chance, EU-weit ein **effizientes und transparentes Vollzugssystem** aufzubauen. Wichtig für eine umweltpolitische Wirksamkeit von CC wäre, neben der Definition geeigneter Standards, den Vollzug bezüglich der Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe über Risikoanalysen sowie einer Differenzierung der Sanktionen anhand tatsächlicher Umweltwirkungen weiterzuentwickeln. Kontrollen sollten bevorzugt potenziell umweltbelastende Betriebe betreffen, nicht in erster Linie Betriebe mit hohen Direktzahlungen. Die gezielte Auswahl zu kontrollierender Betriebe ist deshalb besonders relevant, weil in der EU je Kontrollbereich nur jeweils 1 % aller geförderter Landwirtschaftsbetriebe pro Jahr kontrolliert werden müssen. Nach Einführung von CC schlagen sich eventuell **ein höheres Bewusstsein für die neuen Standards und eine bessere Dokumentation** in einer Veränderung des Umweltverhaltens in der Landwirtschaft nieder. Die **Wirksamkeit von CC ist jedoch immer auch abhängig von der Prämienhöhe** und kann bei sinkenden Direktzahlungen an Bedeutung verlieren. CC ersetzt daher nicht ein wirksames Umweltrecht.

5.2 Inwieweit sind CC und ÖLN kompatibel?

Obwohl sich die Direktzahlungen und die Förderung für ökologische Leistungen zwischen der EU und der Schweiz um Größenordnungen unterscheiden, ist davon auszugehen, dass die Bedeutung der Transferzahlungen für die Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe in der EU und in der Schweiz und damit auch die Wirkung einer Verknüpfung mit zusätzlichen Standards vergleichbar ist. Dies ist das Ergebnis der Analyse im Kapitel 4.1 (vgl. auch Tabelle 6). Für einen Vergleich mit CC werden hier nur die Anforderungen zum Erhalt der allgemeinen Direktzahlungen im Rahmen des ÖLN herangezogen. Zusätzliche Auflagen bei den Schweizer ökologischen Direktzahlungen sind dagegen mit Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule der EU-Agrarpolitik vergleichbar und werden daher hier nicht weiter untersucht.

Anforderungen für den Erhalt allgemeiner Direktzahlungen

In der EU besteht eine relativ starre Einteilung von CC-Anforderungen in aus EU-Recht resultierende Standards und Standards zum „guten landwirtschaftlichen und ökologischen

Zustand“. Dies entspricht nicht dem Aufbau des ÖLN. Die Verknüpfung mit der Einhaltung von Umweltrecht ist in der Schweiz geringer als in der EU, wo dies ein zentraler Teil von CC ist. In der Schweiz besteht der ÖLN weitgehend neben dem Umweltrecht. Der ÖLN geht, vergleichbar mit Standards aus Anhang IV der VO (EG) Nr. 1782/2003, in vielen Teilen über das Umweltrecht hinaus, umfasst aber, anders als die Standards aus Anhang IV, auch Anforderungen zu Düngung und Pflanzenschutz. Hingegen sind die landwirtschaftsrelevanten gesetzlichen Vorschriften nicht ausdrücklich Teil des ÖLN und unterliegen auch keiner systematischen Kontrolle im Rahmen des ÖLN, wie es mit Standards aus Anhang III der VO (EG) Nr. 1782/2003 bei CC der Fall ist. Ein Vergleich des ÖLN ist jedoch auch mit den nicht gesetzlich festgelegten Standards aus Anhang IV schwierig, da von Seiten der EU keine klaren und einheitlichen Mindeststandards existieren.

Viele Standards des ÖLN decken sich mit CC-Auflagen, die in EU-Mitgliedstaaten definiert wurden, z. B. Standards zu Fruchtfolge und Bodenbedeckung. Einige Anforderungen lassen sich jedoch herausheben, bei denen der Schweizer Ansatz über EU-Standards hinausgeht bzw. – häufig nur in formaler Hinsicht – den Anforderungen nicht entspricht. In diesen Vergleich werden auch weitere in der DZV festgelegten Voraussetzungen für den Erhalt von Direktzahlungen in der Schweiz miteinbezogen.

Über CC-Auflagen der EU hinausgehende Anforderungen in der Schweiz:

Allgemeine Voraussetzungen:

- **Nutzungsaufgabe:** Flächen, die nur gemulcht werden, gelten als nicht genutzte Flächen und sind laut Direktzahlungsverordnung nicht beitragsberechtigt; für den Erhalt von Hangbeiträgen müssen Wiesen und Streuflächen jährlich gemäht werden, außer es bestehen abweichende Naturschutzaufgaben.
- Festlegung **maximaler förderbarer Viehbesatzdichten** für den Erhalt von Beiträgen für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere
- **Flächentausch nur unter ÖLN-Betrieben** möglich

Kriterien des ÖLN:

- Festlegung eines erlaubten Fehlerbereichs für **P- und N-Bilanz** (10 % nach Suisse-Bilanz)
- Standards zur **Verwendung von Pflanzenschutzmitteln entsprechend IP**
- **Regelmäßiger Auslauf** für angebundene Rinder
- Vorgabe eines Mindestprozentsatzes für **ökologische Ausgleichsflächen** teilweise mit Nutzungsaufgaben

- **Pufferstreifen** entlang von Gewässern, Waldrändern, Hecken, Feld- und Ufergehölzen; Wiesenstreifen an Straßen und Wegen mit Nutzungsaufgaben
- Erstellen eines **Erosionsschutzplanes**, falls Erosion auf Flächen auftritt und angepasste Maßnahmen fehlen
- Detaillierte **Aufzeichnungspflichten** (z. B. Schlagkartei, Auslaufjournal)

Inwieweit einzelne landwirtschaftsrelevante Vorschriften aus Umweltschutz-, Heimat- und Naturschutzgesetzgebung über den EU-Rechtsrahmen hinausgehen mögen, wurde hier nicht untersucht.

Teilweise definieren auch EU-Mitgliedstaaten anspruchsvolle Standards (z. B. Anlage von Pufferstreifen, Nutzungsaufgaben für Grünland, Erstellung von Erosionsschutzplänen). Kein Pendant in CC-Auflagen der EU finden jedoch die Schweizer Anforderungen zur Nährstoffbilanz für P, zu Pflanzenschutz, zum Auslauf von Rindern und zum ökologischen Ausgleich. Auch die grundsätzliche Auflage in der Schweiz, direktzahlungsberechtigte Flächen landwirtschaftlich zu nutzen geht über die EU-Mindeststandards hinaus, die es den Mitgliedstaaten erlauben können, Flächen lediglich offen zu halten, beispielsweise durch Mulchen.

Der ÖLN gilt überdies auch als **Grundlage für den Erhalt ökologischer Direktzahlungen und für Beiträge und Investitionshilfen für einzelbetriebliche Strukturverbesserungen**, während in der EU für Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichsmaßnahmen noch der im Vergleich zu CC meist weniger breite Ansatz der GfP und für Investitionsbeihilfen, Hilfen für Junglandwirte, Verarbeitung und Vermarktung die „Mindestanforderungen in bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz“ zu Grunde gelegt werden, die häufig nur rechtlich ohnehin vorgeschriebene Auflagen umfassen. Im Rahmen der Diskussion zur neuen rechtlichen Grundlage der Förderung zur Entwicklung des ländlichen Raums ab dem Jahr 2007 wurde eine stärkere Harmonisierung zwischen 1. und 2. Säule der GAP vorgeschlagen. CC soll demnach auch für Agrarumweltmaßnahmen verbindlich werden, daneben könnten aber auch weitergehende Grundanforderungen zu Düngung und Pflanzenschutz bestehen bleiben.

CC-Anforderungen, zu denen keine entsprechenden Standards innerhalb des ÖLN bestehen:

Standards entsprechend Anhang III der VO (EG) Nr. 1782/2003:

- **Keine einheitlichen systematischen Kontrollen** dem EU-Recht **entsprechender rechtlicher Vorschriften** im Rahmen des ÖLN
- **Einige gesetzliche Regelungen sind in der Schweiz nicht relevant** für den Erhalt von Direktzahlungen (Vorschriften zur Kennzeichnung von Tieren, zur Lebensmittelsicherheit, zum Verbot bestimmter Stoffe in der tierischen Erzeugung, zu BSE und zur Meldung von Krankheiten)

Erhalt von Dauergrünland und Standards entsprechend Anhang IV:

- Kein festgelegter **Erhalt von Dauergrünland im Verhältnis zu Ackerland**
- Keine **Liste von Landschaftselementen, deren Beseitigung verboten ist** (jedoch sind Landschaftselemente wie Hecken und weitere Biotope gesetzlich geschützt)
- Bodenschutz: keine eindeutigen Standards zum **Erhalt von Terrassen, zum geeigneten Maschineneinsatz** und zur **Weiterbehandlung von Stoppelfeldern**
- Elemente des ÖLN können von mehreren Betrieben gemeinsam erfüllt werden (z. B. viehstarker Betrieb und Ackerbaubetrieb).

Das wichtigste „Defizit“ des ÖLN im Vergleich zu EU-CC ist, dass die Einhaltung **landwirtschaftsrelevanter Vorschriften aus Umweltschutz-, Heimat- und Naturschutzgesetzgebung** in der Schweiz zwar formale Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen ist. Diese Anforderungen sind aber nicht Teil des ÖLN und unterliegen in diesem Rahmen **keiner einheitlichen systematischen Kontrolle** mit festgelegtem, nach einer Risikoanalyse ausgewählten Stichprobenumfang und mit definierten Kontrollindikatoren. Sie sind daher kein Äquivalent zu den Standards aus Anhang III der VO (EG) Nr. 1782/2003, die Bestandteil von CC in der EU sind. Außerdem sind **Gesetze zur Kennzeichnung von Tieren, zur Lebensmittelsicherheit, zum Verbot bestimmter Stoffe in der tierischen Erzeugung, zu BSE und zur Meldung von Krankheiten**, wie sie in Anhang III aufgeführt sind, in der Schweiz nicht relevant für den Erhalt von Direktzahlungen. Um eine Kompatibilität zum System der EU herzustellen, müssten die dem EU-Recht entsprechenden rechtlichen Regelungen als Teil des ÖLN anhand von Kontrollindikatoren systematisch überprüft werden, wie es schon im Tierschutzbereich geschieht.

In der Schweiz besteht keine der EU entsprechende Anforderung zum **Erhalt von Dauergrünland**. Der Umbruch von Grünland ist in der Schweiz jedoch bei weitem nicht so relevant wie in vielen EU-Mitgliedstaaten. Ein Anreiz zum Erhalt und zur Nutzung von Grünland wird zudem über andere Mechanismen gegeben, wie Tierprämien, die an eine

maximale förderbare Viehbesatzdichte gebunden sind und über Hangbeiträge für Wiesen. Die EU verlangt, dass das Verhältnis von Dauergrünland zu Ackerland nicht um mehr als 10 % sinken darf.

Was den **Erhalt von Landschaftselementen** betrifft, so geht der ÖLN mit dem Anspruch, einen Mindestanteil an ökologischen Ausgleichsflächen zu schaffen und entsprechend zu pflegen, über die EU-Auflagen hinaus, verlangt aber nicht ausdrücklich den dauerhaften Erhalt jeder einzelnen Ausgleichsfläche. Jedoch sind auch hier insbesondere Hecken, aber auch Uferbereiche, Feldgehölze und weitere Landschaftselemente durch das NHG geschützt und können nur in Ausnahmefällen entfernt werden. Schutz und Unterhalt regional und lokal bedeutsamer Biotope sind hierbei Aufgabe der Kantone. Auf diesen Grundlagen baut zusätzlich die Ökoqualitätsverordnung auf, die Qualität und Vernetzung der Ausgleichsflächen fördert. Für eine Aufwertung noch vorhandener Landschaftselemente in der EU durch Pflege sowie für die Neuschaffung stehen die Agrarumweltmaßnahmen zur Verfügung, die jedoch von Region zu Region sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Dem eher „aufbauenden“ **und flexiblen System der Schweiz** steht hier ein eher **statischer EU-Ansatz** gegenüber, der Landschaftselemente inventarisiert und vor Beseitigung bewahrt. Deutschland und Österreich haben Listen von Landschaftselementen festgelegt, für die ein CC-relevantes Beseitigungsverbot besteht. Der Schutz solcher Strukturen durch die Naturschutzgesetzgebung allein entspricht nicht diesen Auflagen. Allerdings haben bisher viele EU-Mitgliedstaaten keine Standards zum Erhalt von Landschaftselementen formuliert, und es ist unklar, ob sie zukünftig dazu verpflichtet werden. In der Schweiz liegt eine Inventarisierung von Landschaftselementen auf Grundlage des ÖLN bereits vor, der Unterschied zum EU-System besteht vor allem darin, dass bestimmte Landschaftselemente in der Schweiz nicht dauerhaft „an Ort und Stelle“ erhalten werden müssen.

Auch im Bereich **Bodenschutz** ist nicht eindeutig, ob den Anforderungen von Seiten der Schweiz Genüge getan würde. Einerseits sind im ÖLN keine Standards zum Erhalt von Terrassen, zum Maschineneinsatz und zur Weiterbehandlung von Stoppelfeldern enthalten, andererseits ist die Verpflichtung zur Aufstellung eines Erosionsschutzplanes eine eher anspruchsvolle Auflage und deckt in gefährdeten Gebieten vermutlich entsprechende Standards ab. Der Erhalt von Terrassen im Weinbau wird überdies durch Hangbeiträge für Rebflächen unterstützt. Auch in Deutschland (keine Auflagen zum Maschineneinsatz) und Österreich (keine Auflagen für Fruchtfolge) werden nicht alle Standards im Bodenschutz abgedeckt, so dass die Anforderungen des ÖLN durchaus ausreichend sein könnten.

Verglichen mit dem starren Aufbau von CC in der EU, dem die Mitgliedstaaten jedoch entsprechen müssen, ergeben sich Abweichungen des ÖLN in diesem Vergleich. Dies bedeutet *nicht*, dass gesetzliche Regelungen oder Umweltstandards in der Schweiz generell nicht berücksichtigt werden. Sie werden nur nicht *im Rahmen des ÖLN* auf die gleiche Weise einbezogen wie in der EU. Die meisten Unterschiede zwischen dem ÖLN und

CC in der EU sind somit eher formaler Natur und betreffen die Einbeziehung von bereits existierendem landwirtschaftlichen Fachrecht in das Kontrollsystem. Die Harmonisierung des Vollzugssystems für Umweltstandards ist jedoch ein wichtiges Ziel der Luxemburg Reform. Auch was den Erhalt von Dauergrünland und Landschaftselementen betrifft, unterscheiden sich die Schweiz und die EU vor allem bei der Wahl der Instrumente, so dass nicht zu allen EU-Vorgaben genau entsprechende Regelungen in der Schweiz existieren.

Darüber hinaus werden CC-Auflagen in den verschiedenen Mitgliedstaaten auf unterschiedliche Weise umgesetzt. Es ist noch kein abschließendes Urteil darüber möglich, wie anspruchsvoll vor allem EU-Standards zum „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ von Flächen zu fassen sind.

Könnten höhere Anforderungen der Schweiz beibehalten werden?

Was die Standards zum „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ betrifft, so haben die Mitgliedstaaten der EU einen großen Spielraum, auch weitgehende Anforderungen festzulegen. Viele Auflagen des ÖLN könnten unter diesen Standards weiterbestehen (z. B. ökologische Ausgleichsflächen, Pufferstreifen, Auflagen zur Mindestbewirtschaftung). Standards für den Bereich Düngung, Pflanzenschutz und Tierschutz sind in Anhang IV nicht vorgesehen, sondern werden im Rahmen von Anhang III definiert. Hier müssen sie sich aber auf die erfolgte Umsetzung vorgegebener EU-Gesetze beschränken. Über rechtliche Vorgaben hinausgehende Anforderungen wie die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln entsprechend der IP müssten in Umsetzung der Pflanzenschutzrichtlinie der EU gesetzlich festgeschrieben werden, um über Anhang III CC-relevant zu sein. Allerdings haben auch Mitgliedstaaten der EU eigenständig zusätzliche Standards unter Anhang IV gesetzt. So hat Frankreich Auflagen zur Bewässerung unter dem EU-Standard Bodenschutz festgelegt.

Über CC hinausgehende Standards des ÖLN könnten alternativ auch wieder als quasi flächendeckendes Agrarumweltprogramm weitergeführt werden. Auch Österreich bindet mit seinem Agrarumweltprogramm hohe finanzielle Mittel und hat mit der EU einen entsprechend großen finanziellen Förderspielraum ausgehandelt.

Kontrolle und Sanktionen

Die ÖLN-Auflagen werden in der Schweiz sehr viel häufiger kontrolliert als es für die Einhaltung von CC in der EU vorgesehen ist. Die EU verlangt lediglich eine Überprüfung der Standards in mindestens 1 % der Betriebe, für die der jeweilige Standard relevant ist. Um dem Vollzugssystem der EU gerecht zu werden, müssten jedoch alle Anforderungen gleichermaßen einer systematischen Kontrolle unterliegen, auch die landwirtschaftsrelevanten gesetzlichen Auflagen. Außerdem müssten die Prozentsätze für Abzüge der Direktzahlungen den EU-Anforderungen angepasst werden. Abzüge nach dem Punktesystem

sind nicht mit den EU-Vorgaben kompatibel. Dieses an sich sehr sinnvolle System könnte jedoch bei der Einschätzung der Schwere von Verstößen Anwendung finden.

Offene Fragen und weiterer Forschungsbedarf

CC in der EU steht erst am Anfang und kommt erstmalig im Jahr 2005 zur Anwendung. Die vorgelegte Analyse und Bewertung beschränkt sich daher auf die bisher verfügbaren, zum Teil noch unvollständigen Informationen zur Umsetzung. Die Wirkungen von CC hängen in starkem Maß von der Ausgestaltung auf der Ebene der Mitgliedstaaten bzw. ihrer Regionen ab. Besonders die Spielräume bezüglich des „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands“ von beihilfeberechtigten Flächen schaffen hier eine große Bandbreite von Umsetzungsvarianten in den EU-Mitgliedstaaten. Klarheit über die endgültige Festlegung und die Durchsetzbarkeit von Standards in den einzelnen Mitgliedstaaten wird sich erst im Lauf der Zeit ergeben.

Für einen Vergleich des ÖLN mit CC in der EU ist weiterhin interessant, inwieweit die landwirtschaftsrelevanten Gesetze der Schweiz (NHG, Gewässerschutz- und Umweltschutzgesetzgebung, Gesetze zu Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit usw.) den Standards aus Anhang III entsprechen. Dabei wäre auch zu untersuchen, wie die Kontrolle dieser Gesetze in den ÖLN einbezogen werden kann.

Eine in Hinblick auf die Luxemburger Reform bedeutende Frage wird es sein, wie sich die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion auf die Flächennutzung gerade in ertragsschwachen Regionen und Berggebieten entwickeln wird und wie CC und Agrarumweltmaßnahmen auf diese Entwicklungen Einfluss nehmen. Eine abrupte Änderung der landwirtschaftlichen Flächennutzung ist zwar nicht zu erwarten, die Analyse der Entwicklungen bis zum Ende des derzeitigen Planungshorizonts im Jahr 2013 kann jedoch wertvolle Hinweise auch für die Schweizer Agrarpolitik liefern, wie sich eine Entkopplung in Berggebieten auswirken kann.

Quellenverzeichnis

AMA (2005a): Cross Compliance Merkblatt 2005

AMA (2005b): Einheitliche Betriebsprämie 2005

BBV (Beratungs- und Buchhaltungsverein St. Gallen-Appenzell (o.J.): Auswertungsbericht 2000 über die Ergebnisse der Buchhaltungen der Landwirtschaftsbetriebe im Fürstentum Liechtenstein [online] <http://www.llv.li/pdf-llv-lwa-00_kurzfassung_buchhaltungsauswertung_2000.pdf> [zitiert im März 2005]

Bergschmidt A (2003) Country Report Germany. In: Bergschmidt A, Nitsch H, Osterburg B. (2003) Good Farming Practice – definitions, implementation, experiences. Annex II G [online] <www.ieep.org.uk/research/Cross%20Compliance/Project%20timetable%20and%20available%20documents.htm> [zitiert im Jan 2005]

BLW (2002): Evaluation der Ökomassnahmen und Tierhaltungsprogramme, Bereich Akzeptanz und Effizienz, 5. Zwischenbericht

BLW (2004a): Agrarbericht 2004

BLW (2004b): Richtlinien für den ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN) 2005

BMVEL (2004a): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht 2004 der Bundesregierung

BMVEL (2004b): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2004.

BMVEL (2005a): Meilensteine der Agrarpolitik: Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland Ausgabe 2005

BMVEL (2005b): CC-Broschüre (Entwurf)

Bültmann A, Wätzold F (2002) Der Vollzug von Umweltrecht in Deutschland. Ökonomische Analysen und Fallstudien. Metropolis-Verlag, Marburg

Cohen MA (1998) Monitoring and Enforcement of Environmental Policy [online] <www.vanderbilt.edu/vcems/papers/enforcement.pdf> [zitiert im Mai 2004]

Dwyer J, Baldock, D Einschütz S (2000): Cross-compliance under the Common Agricultural Policy. Institute of European Environmental Policy (IEEP) A Report to the Department of the Environment, Transport and the Regions, UK

Gujer H.U.(2003): Das System des ökologischen Ausgleichs in der Schweizerischen Landwirtschaft in Mitt.Biol.Bundesanst.Land-Forstwirtsch. 393, 2003

Landwirtschaftsdirektorenkonferenz (LDK): Richtlinie vom 27. Jan. 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie)

Lebensministerium (2003): Evaluierungsbericht 2003, Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums

- Lehmann B (2001): Das Beispiel Schweiz: Agrarumweltprogramme und Cross Compliance. *Landbauforschung Völkenrode SH 231*: 111-117
- Nitsch H, Osterburg B (2004a): Umweltstandards in der Landwirtschaft und ihre Verknüpfung mit agrarpolitischen Förderinstrumenten. *Landbauforschung Völkenrode 2/2004 (54)*: 113-125
- Nitsch, H. and Osterburg, B. (2004b): Cross-compliance als Instrument der Agrarumweltpolitik. *Landbauforschung Völkenrode 3/2004 (54)*: 171-185
- Oppermann R. und Gujer H.U. (2003): Artenreiches Grünland bewerten und fördern – MEKA und ÖQV in der Praxis.
- Poiret, M. (Eurostat) (1999): Entwicklungen im Ackerbau und Auswirkungen auf die Umwelt. In: *Landwirtschaft, Umwelt, ländliche Entwicklung: Zahlen und Fakten - Herausforderungen für die Landwirtschaft*. [online] <http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/de/evo_cu_de/report.htm> [zitiert im März 2005]
- Schweizerischer Bundesrat (1996): Botschaft zur Reform der Agrarpolitik: Zweite Etappe (Agrarpolitik 2002)
- Schweizerischer Bundesrat (2002): Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (Agrarpolitik 2007)
- Winter S, May PJ (2001): Motivation for Compliance with Environmental Regulations. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.20, No.4, 675-698

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Schweiz:

Bundesgesetz vom 29. April 1998 über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LWG, SR 910.1)

Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (LRV, SR 814.318.142.1)

Richtlinie der Landwirtschaftsdirektorenkonferenz vom 27. Jan 2005 zur Kürzung der Direktzahlungen (Direktzahlungs-Kürzungsrichtlinie)

Tierschutzverordnung vom 27. Mai 1981 (TSchV, SR 455.1)(Stand 2001)

Verordnung vom 7. Dezember 1998 über die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (Direktzahlungsverordnung, DZV, SR 910.13)

Verordnung vom 4. April 2001 über die regionale Förderung der Qualität und Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft (Öko-Qualitätsverordnung, ÖQV, SR 910.14)

EU:

VO (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (Amtsblatt Nr. L 270 vom 21.10.2003 S. 1 – 69)

VO (EG) Nr. 796/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, zur Modulation und zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem nach der VO (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (Amtsblatt Nr. L 141 vom 30.4.2004 S. 18 – 58)

Commission Regulation (EC) No 239/2005 of 11 February 2005 amending and correcting Regulation (EC) No 796/2004

Für CC einzuhaltende Auflagen laut VO (EG) Nr. 1782/2003, Anhang III:

RL 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Amtsblatt Nr. L 103 vom 25.4.1979, S. 1 ff), Artikel 3, 4 (1), (2), (4), 5, 7 und 8

RL 80/68/EWG des Rates vom 17. Dezember 1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe (Amtsblatt Nr. L 020 vom 26.01.1980 S. 0043 – 0048), Artikel 4 und 5

RL 86/278/EWG des Rates vom 12.6.1986 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft (Abl. L 818 vom 4.7.1986, S. 6), Artikel 3

RL 91/676/EWG des Rates vom 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (Abl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1), Artikel 4 und 5

RL 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (Amtsblatt Nr. L 206 vom 22.7.1992, S. 7 ff.), Artikel 6, 13, 15 und 22 (b)

RL 92/102/EWG des Rates vom 27.11.1992 über die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren (Abl. L 355 vom 05.12.1992, S. 32), Artikel 3, 4 und 5

VO (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.07.2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleisch-

scherzeugnissen sowie zur Aufhebung der VO (EG) Nr. 820/97 des Rates (Abl. L 204 vom 11.08.2000, S. 1), Artikel 4 und 7

VO (EG) Nr. 911/2004 der Kommission vom 29.04.2004 zur Umsetzung der VO (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf Ohrmarken, Tierpässe und Bestandsregister (Abl. L 163 vom 30.04.2004, S. 65): relevant sind Artikel 6, 8 und 9 (diese Artikel der am 01.05.2004 in Kraft getretenen VO entsprechen den Artikeln 6 und 8 der durch die genannte VO abgelösten VO (EG) Nr. 2629/97 der Kommission vom 29.12.1997 mit Durchführungsvorschriften zur VO (EG) Nr. 820/97 des Rates im Hinblick auf Ohrmarken, Bestandsregister und Pässe im Rahmen des Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern (Abl. L 354 vom 30.12.1997, S. 19)

VO (EG) Nr. 21/2004 des Rates vom 17.12.2003 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Schafen und Ziegen und zur Änderung der VO (EG) Nr. 1782/2003 sowie der Richtlinien 92/102/EWG und 64/432/EWG (Abl. EG Nr. L 5 vom 09.01.2004, S. 8), Artikel 3, 4 und 5

RL 92/102/EWG des Rates vom 27.11.1992 über die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren (Abl. L 355 vom 5.12.1992, S. 32), Artikel 3,4 und 5

VO (EG) Nr. 2629/97 der Kommission vom 29.12.1997 mit Durchführungsvorschriften zur VO (EG) Nr. 820/97 des Rates im Hinblick auf Ohrmarken, Bestandsregister und Pässe im Rahmen des Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern (Abl. L 354 vom 30.12.1997, S. 19), Artikel 6 und 8

VO (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.7.2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischzeugnissen sowie zur Aufhebung der VO (EG) Nr. 820/97 des Rates (Abl. L 204 vom 11.8.2000, S. 1), Artikel 4 und 7

RL 91/414/EWG des Rates vom 15.7.1991 über des Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (Abl. L 230 vom 19.8.1991, S. 1), Artikel 3

RL 96/22/EG des Rates vom 29.4.96 über das Verbot der Verwendung bestimmter Stoffe mit hormonaler bzw. thyreostatischer Wirkung und von β -Agonisten in der tierischen Erzeugung und zur Aufhebung der Richtlinien 81/602/EWG, 88/146/EWG und 88/299/EWG (Abl. L 125 vom 23.5.1996, S. 3), Artikel 3,4,5, und 7

VO (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (Abl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1), Artikel 14, 15, 17 (1), 18, 19 und 20

VO (EG) Nr. 999/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.5.2002 mit Vorschriften zur Verhütung, Kontrolle und Tilgung bestimmter transmissibler, spongiformer Enzephalopathien (Abl. L 147 vom 31.5.2002, S. 1), Artikel 7, 11, 12, 13 und 15

RL 91/692/EWG des Rates vom 19.11.1991 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern (Abl L 340 vom 11.12.1991, S. 28), Artikel 3 und 4

RL 91/630/EWG des Rates vom 19.11.1991 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen (Abl. L 340 vom 11.12.1991, S. 33), Artikel 3 und 4 (1)

RL 98/58/EG des Rates vom 20.7.1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (Abl. L 221 vom 8.8.1998, S. 23), Artikel 4

Deutschland:

Gesetz zur Regelung der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen durch Landwirte im Rahmen gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften über Direktzahlungen (Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz - DirektZahlVerpflG) vom 21. Juli 2004 (BGBl I 2004, S. 1767 ff. vom 26.7.2004 Nr. 38)

VO über die Grundsätze der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung - DirektZahlVerpflV) vom 4. November 2004 (BGBl I 2004, S. 2778 ff. vom 12.11.2004 Nr. 58)

Österreich:

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen und über das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem im Bereich der Direktzahlungen (INVEKOS-Umsetzungs-VO 2005; Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Jahrgang 2004; 474)

Anhang 2: Detailinformation zur Umsetzung von Cross Compliance in Deutschland und Österreich

Grundanforderungen an die Betriebsführung – Umwelt: Umsetzung in Deutschland und Österreich

Deutschland	Österreich
Grundwasser-RL:	
<ul style="list-style-type: none"> – Verbot der Ableitung bestimmter Stoffe (v.a. Mineralölprodukte und Pflanzenschutzmittel) ins Grundwasser (besonders durch nicht sachgerechte Lagerung und Entsorgung) 	<ul style="list-style-type: none"> – Verbot der direkten Einleitung der Stoffe aus Liste I und II der Richtlinie – Indirekte Einleitung dieser Stoffe nur mit wasserrechtlicher Bewilligung
Klärschlamm-RL:	
<ul style="list-style-type: none"> – Berücksichtigung der Nährstoffe N,P,K in der Nährstoffbilanz – Bodenuntersuchungen auf pH, P, K, Mg – Einhalten von Aufbringungsbeschränkungen/-verboten 	<ul style="list-style-type: none"> – Aufbringung nur bei nachgewiesener Klärschlammqualität und Bodeneignung (Bescheinigungen) – Beachten der maximalen Aufbringungsmenge – Spezifische Aufbringungsregeln je nach Bundesland (totales Verbot in Tirol und Wien)
Nitrat-RL:	
<ul style="list-style-type: none"> – Vorliegen von Aufzeichnungen über N-Analysen des Bodens und von Wirtschaftsdüngern (oder Beratungsempfehlungen) – Einhalten der 170 kg N-Grenze auf Ackerland bei tierischem Wirtschaftsdünger – Einhalten der Sperrzeiten für die Ausbringung von flüssigen N-haltigen Düngemitteln – Beachten landesspezifischer Regelungen zum ausreichenden Abstand zu Gewässern bei der Ausbringung N-haltiger Düngemittel – Ausbringung N-haltiger Düngemittel nicht auf wassergesättigte, tiefgefrorene und stark schneebedeckte Böden 	<p>Prüfung der wichtigsten Bestimmungen des bundesweit gültigen österreichischen Aktionsprogramms:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Beachtung der mengenmäßigen Beschränkung der N-Düngeraufbringung – Beachten der Verbotszeiträume für die N-Düngeraufbringung – Keine Aufbringung von N-haltigen Düngemitteln bei Gefahr von Abschwemmung in Oberflächengewässer; besondere Schutzmaßnahmen bei Hangneigungen von mehr als 10 %; Abstandsregeln zu Oberflächengewässern – Weitere Vorschriften zur Ausbringung von N-Dünger (Einarbeitung von Gülle, Teilen großer schnell wirksamer N-Gaben) – Erforderliche Lagerkapazität für Wirtschaftsdünger von 6 Monaten (Übergangsfri-

<ul style="list-style-type: none"> – Unverzögliche Einarbeitung von flüssigen organischen Düngemitteln auf unbestelltem Ackerland – Begrenzungen der Düngung nach der Ernte – Anforderungen an die Sicherheit der Lagerstätten und Umfülleinrichtungen für Jauche, Festmist und Silagesickersäfte und ausreichende Güllelagerkapazität 	<p>ten bis 1.1.2006 bzw. 1.1.2007; Ausnahmen für Betriebe mit weniger als 30 DGVE)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vorschriften zur Zwischenlagerung von Stallmist in Feldmieten
Vogelschutz- und FFH-RL:	
<ul style="list-style-type: none"> – Verbot der Beseitigung von Landschaftselementen; landesrechtliche Verbote der Zerstörung oder erheblichen Beeinträchtigung von Landschaftselementen – Verbot des absichtlichen Zerstörens von Nist-, Brut-, Wohn- und Zufluchtstätten der europäischen Vogelarten – Einholen naturschutzfachliche Genehmigungen bei Bauvorhaben, die FFH- oder Vogelschutzgebiete beeinträchtigen können und Einhalten etwaiger Auflagen – Beachten verbindlicher Vorschriften landesrechtlicher Schutzgebietsverordnungen oder Einzelanordnungen in Schutzgebieten – Beachten jagdrechtlicher Regelungen – Verbot, geschützte Pflanzenarten zu sammeln oder zu zerstören – Verbot der Ansiedlung nichtheimischer Pflanzenarten 	<ul style="list-style-type: none"> – Je nach Bundesland unterschiedliche Verbote und Bewilligungspflichten (Beeinträchtigung oder Entfernung von Landschaftselementen, geländeverändernde Maßnahmen, Veränderungen des Wasserhaushaltes, Kulturumwandlungen und Nutzungsänderungen, sonstige Beeinträchtigungen von Lebensräumen und Arten).

Quellen: CC-Broschüre des BMVEL (Entwurf); CC Merkblatt 2005 der AMA Österreich

Auflagen zum „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ und zum Erhalt von Dauergrünland in Deutschland und Österreich

Standards	Deutschland	Österreich ⁷
Erosionsvermeidung	<p>Bodenbedeckung: Nach Ernte der Vorfrucht und vor dem 15.2. des Folgejahres dürfen 40 % der Ackerfläche nicht gepflügt werden, außer die gepflügten Flächen werden vor dem 1.12. eingesät (Länder können Gebiete bestimmen, in denen diese Anforderungen nicht eingehalten werden müssen; witterungsbedingte Ausnahmen möglich).</p> <p>Beseitigungsverbot für Terrassen (Genehmigung möglich)</p> <p>Ab 2009 Standards je nach Erosionsgefährdung</p>	<p>Bodenbearbeitung in Gewässernähe: 10m Abstand von stehenden Gewässern ab einer bestimmten Größe; 5m Abstand von Fließgewässern ab 5m Sohlbreite</p> <p>Beseitigungsverbot für Terrassen</p>
Erhalt von organischer Substanz	<p>Fruchtfolge: Anbauverhältnis auf Ackerflächen aus mindestens 3 Kulturen (die jeweils mindestens 15 % der Ackerfläche ausmachen); bei weniger Kulturen muss nachgewiesen werden, dass auf 3 aufeinanderfolgenden Jahren auf diesen Flächen jeweils andere Kulturen angebaut werden.</p> <p>Oder: Jährliche Erstellung einer Humusbilanz oder alle 6 Jahre Bestimmung des Bodenumusgehaltes (bei Unterschreiten von Grenzwerten Pflicht zur Beratung und verbesserte Humusbilanz)</p> <p>Kein Abbrennen von Stoppelfeldern (Ausnahmen möglich)</p>	Abbrennen von Stoppelfeldern grundsätzlich verboten
Erhalt der Bodenstruktur	Gegeben durch Erhalt der organischen Substanz	Keine maschinelle Bearbeitung von durchgefrorenen, schneebedeckten, überschwemmt oder wassergesättigten Böden

⁷ Bei den meisten Vorschriften können Ausnahmen genehmigt werden, z. B. aufgrund abweichender Pflegeauflagen durch Agrarumweltmaßnahmen, phytosanitären oder naturschutzfachlichen Gründen oder witterungs- und anbaubedingten Umständen.

<p>Instandhaltung von aus der Produktion genommenen Flächen</p>	<p>Auf Ackerland gezielte Begrünung oder Ermöglichen von Selbstbegrünung und Zerkleinern und Mulchen oder Abfahren des Aufwuchses</p> <p>Auf Grünland Aufwuchs mindestens jährlich zerkleinern und mulchen oder mindestens alle 2 Jahre Mähgut entfernen</p> <p>Keine Ausführung dieser Maßnahmen zwischen dem 1.4. und 15.7. Ausnahmen oder abweichende Auflagen in den Ländern möglich</p>	<p>Ackerland muss Begrünung aufweisen</p> <p>Erhaltung der Flächen in einem zufriedenstellenden agronomischen Zustand: Mindestpflegemaßnahmen von Acker- und Dauergrünland sollen Verwaldung, Verbuschung oder Verödung verhindern; jährliches Häckseln maximal auf 50 % der Acker- und Dauergrünlandfläche eines Betriebes; ansonsten jährliche Nutzung durch Ernte oder Beweidung (in diesem Zusammenhang zählen Hutweiden, Bergmäher, Streuwiesen und Almen nicht zur Dauergrünlandfläche)</p>
<p>Erhalt von Landschaftselementen</p>	<p>Beseitigungsverbot für bestimmte Landschaftselemente, die festgelegte Ausmaße haben oder landesrechtlich geschützt sind (Hecken oder Knicks, Baumreihen, Feldgehölze, geschützte Feuchtbiopte und Einzelbäume – Obstbäume sind nicht betroffen) (Ausnahmen möglich)</p> <p>Keine Pflegeverpflichtung innerhalb von CC</p>	<p>Beseitigungsverbot für naturschutzrechtlich geschützte Landschaftselemente</p>
<p>Erhalt von Dauergrünland</p>	<p>Auf Ebene der Bundesländer:</p> <p>Bei Rückgang des Verhältnisses von Dauergrünland zu Ackerland um 5 % oder mehr: Verbot des Umbruchs, bzw. nur nach vorheriger Genehmigung</p> <p>Ab Rückgang um 8 %, spätestens 10 %: Verpflichtung zur Wiedereinsaat für Landwirte, die zuvor Dauergrünland umgebrochen haben</p>	<p>Bei Abnahme des Dauergrünlandanteils Umbruch nur nach vorheriger Genehmigung; bei Rückgang um über 10 % Verpflichtung zur Wiederbegrünung</p> <p>Absolutes Umbruchsverbot für Gewässerrandstreifen (20m zu stehenden, 10m zu fließenden Gewässern ab einer bestimmten Größe) und für Flächen mit mehr als 15 % Hangneigung (Ausnahmen möglich)</p>

Quellen: Deutsches Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetz vom 21.7.2004 und Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung vom 4.11.2004; CC Merkblatt 2005 der AMA Österreich